

Frokostmøter: en arena for erfaringsutveksling og forankring av Likeverdsprosjektet?

En prosessorientert evaluering

Helene Sophie Rütsche



Masteroppgave i statsvitenskap
institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

© Forfatter: Helene Sophie Rütsche

År 2013

Tittel: Frokostmøter: en arena for erfaringsutveksling og forankring av Likeverdsprosjektet?

Undertittel: En prosessorientert evaluering

Helene Sophie Rütsche

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Likeverdsprosjektet er bare et av mange samhandlingsprosjekter som ble igangsatt i forkant av samhandlingsreformen. Likeverdsprosjektet fokuserte på hvilke utfordringer helsevesenet i hovedstadsområdet har i forhold til å gi innvandrerbefolkningen et likeverdig helsetilbud. Problemstillingen til denne oppgaven dreier seg om hvorvidt et prosjektbasert tiltak, frokostmøter, bidro til erfaringsutveksling og forankring av et samhandlingsprosjekt i hovedstadsområdet.

For å besvare denne problemstillingen ble det benyttet ulike iverksettingsteorier. Dette la grunnlaget for en vid analyse med utgangspunkt i oppgavens problemstilling. Teorien ble anvendt på empiri som i all hovedsak var fra kvalitative forskningsintervjuer med personer som på ulikt vis hadde bidratt til gjennomføringen av tiltaket. Funnene tilsa at å oppnå begge målene som ble satt for frokostmøtene ikke var veldig realistisk. Det er grunn til å tro at frokostmøter fungerte godt som en arena for erfaringsutveksling. Frokostmøtene kunne derimot ikke bidra til å sikre en forankring av Likeverdsprosjektet hos partene. Den mest sentrale forklaringen fra iverksettingsteoriene var at målet ikke hadde noe godt teoretisk utgangspunkt. Det forelå ikke noen argumentasjon på hvorfor det var grunn til å tro at frokostmøter bidro til forankring. I tillegg er det funn fra lignende prosjekter som viser at ledelsens involvering og at alle parter som deltar i prosjektet forstår viktigheten av det er sentralt for å sikre forankring.

Derimot virker det som om frokostmøtene fungerte godt som en arena for erfaringsutveksling. For å lykkes med dette sørget tiltaket for at personer som jobbet med lignende prosjekter deltok på de ulike møtene. Dette bidro til å gjøre at personer som jobbet med prosjekter med samme fokusområde ble bevisst hverandres eksistens, noe som gjorde at enkelte siden også valgte å dra nytte av hverandres kunnskap.

Det må understrekes at tiltaket ble iverksatt i sammenheng med et prosjekt. For en del av institusjonene kom det i stor grad i tillegg til andre arbeidsoppgaver, noe som kan gjøre det mer utfordrende å prioritere. Det er også bra i seg selv å forsøke å iverksette slike tiltak da dette, som en av iverksettingsteoriene påpeker, har en læringsverdi i seg selv, noe alle de involverte stort sett opplevde som positivt.

Forord

Denne oppgaven ble skrevet på oppdrag for Likeverdsprosjektet, et samhandlingsprosjekt som har foregått i hovedstadsområdet de siste årene og som avsluttes om kort tid. Jeg vil rette en stor takk til min kontaktperson Hege Linnestad ved Oslo Universitetssykehus som har hjulpet til med å finne et tiltak som var relevant for dem å få evaluert og min veileder Tore Hansen som har sørget for at oppgaven har hatt en riktig vinkling og teoretisk utgangspunkt fra dag en. Jeg vil også takke alle informantene som stilte opp. Uten dem hadde det ikke vært mulig å skrive denne oppgaven, da mesteparten av denne oppgaven bygger på det de fortalte om egne erfaringer i forhold til gjennomføringen av tiltaket.

Antall ord: 19950

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Hvorfor et samhandlingsprosjekt?	1
1.2	Problemstilling.....	2
1.3	Mitt bidrag	3
1.4	Oppgavens struktur.....	3
2	Teori.....	5
2.1	Tre generasjoner av iverksettingsteori; Den første generasjonen.....	6
2.2	Den andre generasjonen av iverksettingsteorier	8
2.2.1	Top-Down	8
2.2.2	Bottom-up.....	9
2.3	Den tredje generasjonen av iverksettingsteorier og andre syn på iverksetting.....	10
2.3.1	Iverksetting som læringsprosess.....	11
2.3.2	Iverksetting via nettverk	12
2.4	En gjennomgang av hovedforskjellene.....	12
3	Metode.....	17
3.1	Casestudiet.....	17
3.2	Kvalitativt forskningsintervju.....	18
3.3	Valget av informanter	19
3.4	Validitet	20
3.5	Reliabilitet	22
4	Prosjektets bakgrunn og innhold.....	23
4.1	Tidligere forskning	23
4.2	Intensjonen med samhandlingsprosjektene	24
4.3	Likeverdsprosjektets visjon og hovedmål	27
4.4	Om frokostmøtene	28
4.4.1	Målet med frokostmøtene.....	28
4.4.2	Innhold, tematikk og deltagelse på møtene	29
4.4.3	Iverksettingen: hva krevde et frokostmøte for å bli gjennomført?.....	31
4.4.4	Nytte i forhold til daglig praksis	32
5	Analysen	34
5.1	Målets klarhet	34

5.2	Styringsforhold	37
5.3	Trekk ved de iverksettende enheter	38
5.4	Økonomiske og politiske faktorer	38
5.5	Motivasjon hos iverksetterne	39
5.6	Ovenfra-og-ned.....	39
5.7	Nedenfra-og-opp.....	41
5.8	Iverksetting som læringsprosess	42
5.9	Iverksetting via nettverk	42
5.10	Oppsummering av de ulike perspektivenes forklaringskraft	43
6	Konklusjon.....	46
	Litteraturliste.....	49
	Vedlegg: Intervjuguide	52

Tabeller

Tabell 1: Forskjeller mellom nedenfra-og-opp og ovenfra-og-ned-tilnærmingen	13
Tabell 2: Faktorer som hindret samhandlingsprosjektene.....	25

1 Innledning

1.1 Hvorfor et samhandlingsprosjekt?

Samhandlingsprosjektet, «Styrking av likeverdig og integrerende helsetjeneste for minoritetsbefolkning i Hovedstadsområdet», heretter omtalt som Likeverdsprosjektet, kan sees i lys av samhandlingsreformen som ble iverksatt 1. januar 2012. Likeverdsprosjektet var bare et av flere hundre samhandlingsprosjekter som var igangsatt i løpet av perioden 2007-2012, noe som kan sees som en forberedelse til den mer altomfattende reformen som skulle komme. Mange av trekkene som først skjedde i en mindre skala gjennom Likeverdsprosjektet er å finne igjen i reformen som er mye mer omfattende og har et bredere siktemål enn prosjektene. I korte trekk dreier samhandlingsreformen seg først og fremst om å få ulike ledd i helsetjenesten til å jobbe bedre sammen i tillegg til at det er planer om å få lagt flere oppgaver til kommunene slik at flere av tjenestene kommer nærmere der folk bor. For å få til alle de ønskede endringene i praksis er nye lover laget og sykehus og kommuner har fått en plikt til å samarbeide. I tillegg har det blitt satt av store summer som skal finansiere endringene. Det viktigste stikkordet som går igjen er bedre samarbeid mellom og på alle nivåer, noe som igjen er tenkt å gi en bedre arbeidsdeling.

Likeverdsprosjektets fokus kan sees i sammenheng med at Norge har blitt et mer heterogent samfunn de siste årene som en følge av at innvandringen har økt. Personer som har innvandret til landet eller har innvandrerforeldre utgjør i dag nesten 13,1 % av landets befolkning (SSB 2012). Noen innvandrere som følge av et ønske om asyl, mens andre kommer for å finne arbeid. Uansett årsak, bidrar dette til at ulike kulturer, religioner og livssyn kommer i møte med hverandre på en helt annen måte enn tidligere. Den endrede demografien gir også økonomiske, politiske og sosiale utfordringer. Blant annet et endret sykdomsbilde, en utfordring særlig helsevesenet har et ansvar for å møte. Det har lenge vært et mål i den norske velferdsstaten å gi et likeverdig helsetilbud til alle. For å gi et likeverdig helsetilbud til alle når det er grunn til å tro at ulike grupper i samfunnet vil ha ulike forventninger, er en reell utfordring som helsesektoren må jobbe med å løse i årene framover.

Likeverdsprosjektet er et av de prosjektene som har blitt igangsatt for å forsøke å forsøke å løse de nye utfordringene. At helseinstitusjoner i Oslo-området ble arena for et slikt prosjekt er ikke tilfeldig. For det er særlig i Oslo-området at innvandrere utgjør en høy andel av befolkningen, sammenlignet med resten av landet.

Likeverdsprosjektet har som overordnet mål å jobbe for at alle får et likeverdig helsetilbud. I tillegg kommer en rekke underordnede målsetninger og prioriterte områder. Delmålene til Likeverdsprosjektet retter seg både direkte mot brukere av helsetjenestene med minoritetsbakgrunn og mot de som arbeider innenfor helsevesenet som i sitt daglige arbeid vil komme i kontakt med personer fra denne gruppen.

I denne oppgaven, skal kun et av tiltakene som ble gjennomført i tilknytning til Likeverdsprosjektet evalueres. Tiltaket ble igangsatt da det ble oppdaget at prosjektdeltagerne kunne ha fordel av å ha en arena for erfaringsutveksling. For å bøte på dette ble det foreslått å avholde frokostmøter med jevne mellomrom. I tillegg til å bruke møtene som en arena for erfaringsutveksling var det også meningen at frokostmøtene skulle være med å bidra til at prosjektdeltagerne fikk en eierskapsfølelse til prosjektet.

1.2 Problemstilling

Likeverdsprosjektet ble offisielt startet i juni 2010 og var ment å gå over to år, fra juni 2010 fram til juni 2012, men ble forlenget med et år. I forbindelse med at prosjektperioden snart er over var det av interesse for de prosjektansvarlige å finne ut av i hvilken grad prosjektet har nådd målene som ble satt og om de tiltakene som ble iverksatt hadde ønsket funksjon. Denne oppgaven vil fokusere på kun ett av tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med Likeverdsprosjektet, da Likeverdsprosjektet favner bredt så det ville vært vanskelig å gjøre en helhetlig evaluering av hele prosjektet innenfor rammene av denne oppgaven. Tiltaket som ble valgt er frokostmøter. Årsaken til å se på nettopp dette tiltaket er at dette ikke hadde gjennomgått en grundig ekstern evaluering allerede, slik som en del av de andre delprosjektene i Likeverdsprosjektet har. For eksempel har Fafo (Sandbæk, Hjelde og Rogstad 2012) gjennomført en evaluering av ordningen for videreutdanning i flerkulturelt helsearbeid, mens en evaluering av tolketjenestene har de prosjektansvarlige gjennomført selv.

Derfor kom jeg til enighet med de prosjektansvarlige ved Oslo universitetssykehus (OUS) om at det kunne være mest givende om jeg så på tiltaket frokostmøter. Intensjonen med denne oppgaven er å finne ut om frokostmøtene var et godt tiltak, og om det bidro til erfaringsutveksling og forankring av Likeverdsprosjektet hos partene i prosjektet slik som ønsket. Problemstillingen blir dermed som følger: *Bidro tiltaket frokostmøter til erfaringsutveksling mellom prosjekter som hadde like problemstillinger og at prosjektet ble*

forankret hos prosjektdeltagerne? Var det sider ved iverksettingen som hemmet eller fremmet at tiltaket fikk den ønskede funksjonen?

For å kunne svare på disse spørsmålene må jeg ha noen kriterier å vurdere tiltaket ut i fra. Disse kriteriene vil bli gitt av teorien. Teorien som er valgt er iverksettingsteori, da denne retningen har flere bidrag som identifiserer og forsøker å forklare hva som skal til for at en iverksettingsprosess er vellykket. Hva som skal til for at en iverksetting kan sies å være vellykket varierer fra en retning til en annen innenfor iverksettingsteoriene. Derfor blir hovedtrekkene til alle hovedretningene av iverksettingsteori presentert, for å kunne belyse iverksettingsprosessen og resultatene av tiltaket på ulike måter.

1.3 Mitt bidrag

Utover at de prosjektansvarlige selv har en interesse av å få redegjort for nytten av de tiltakene som det har blitt lagt mye tid og ressurser i, er det også viktig i en samfunnsvitenskapelig sammenheng å gjennomføre slike studier. Å kunne forstå hvilke faktorer som hemmer eller fremmer suksessfull implementering av et tiltak burde være relevant for alle aktører som er berørt av eller jobber med å iverksette tiltak. Evalueringen gjøres på oppdrag fra OUS og intensjonen er derfor å gi en grundig belysning og ekstern evaluering av sider ved tiltaket som kan være av nytte for de prosjektansvarlige. Forhåpentligvis vil de funn som gjøres her kunne bidra til videre læring, utvikling og forbedring ved gjennomføring av lignende tiltak ved institusjonen.

1.4 Oppgavens struktur

Oppgaven vil først presentere relevant teori. Teoridelen av dette kapittelet inneholder en gjennomgang av de ulike retningene innenfor iverksettingsteori og en diskusjon av forskjellene mellom dem. Det er særlig vektlagt å få frem hva de ulike retningene definerer som vellykket iverksetting.

Deretter kommer et metodekapittel. Dette kapittelet vil inneholde en diskusjon av hva kvalitative studier kan bidra med og hvorfor det er den mest hensiktsmessige metoden å benytte her. Mulige svakheter ved rent kvalitative studier vil også bli nevnt. Sammen med dette kommer også en diskusjon av intervjuer som datainnsamlingsmetode. Det vil også bli redegjort for hvordan kontakt med informantene ble opprettet og hvordan intervjuene ble

gjennomført. I tillegg vil det være en diskusjon av oppgavens validitet og reliabilitet som følge av valgene som har blitt gjort.

I det neste kapitlet vil jeg presentere relevant empiri. I den første delen av kapitlet vil jeg sette Likeverdsprosjektet i en dagsaktuell kontekst. Dette innebærer en gjennomgang av forskning som har blitt gjort på innvandreres helse, hvordan de opplever møtet med det norske helsevesen og hvilke forskjeller det er i sykdomsbildet mellom innvandrerbefolkningen og den norske befolkningen for øvrig. I den neste delen av kapitlet, vil jeg redegjøre for hvorfor samhandlingsprosjekter har blitt gjennomført og faktorer som har vist seg å hemme og fremme slike prosjekter suksess. I den tredje delen av dette kapitlet vil jeg redegjøre for Likeverdsprosjektets overordnede mål, organisering og deltakere. Kapitlet avsluttes med en detaljert gjennomgang av tiltaket frokostmøter som baserer seg på de kvalitative forskningsintervjuene som har blitt gjennomført i forbindelse med denne oppgaven.

Opgavens siste kapittel, før konklusjonen og oppsummeringen, vil inneholde selve analysen. Analysen vil ta utgangspunkt teorien som ble presentert i oppgavens andre kapittel og empiri som er relevant for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

2 Teori

Formålet med teori er å begrense kompleksitet og gi utgangspunkt for vitenskapelige undersøkelser. I en forskningssammenheng kan man samle inn så mye empiri og fakta om verden en bare ønsker, men de innsamlede observasjoner vil kun bidra til økt forståelse hvis man kan knytte dem sammen og tolke dem. Dette gjøres ved hjelp av teori (Manheim mfl. 2006: kap.2).

Iverksettingsteori har som mål å analysere sider ved iverksettingsfasen og identifisere sider ved aktørene og organisasjonen som hemmer eller fremmer at tiltaket de jobber for å iverksette får den intenderte effekten. Det vil si at tiltaket virker slik som det var forutsatt at det skulle gjøre. Dette er en smal definisjon av begrepet intendert effekt. Man kan også velge å ha et mer utvidet effektbegrep (Christensen mfl. 2009:175). Da er man ikke lenger bare opptatt av om tiltaket fikk den ønskede virkningen. For et tiltak kan fungere på flere måter. Først og fremst kan det virke som ønsket på det området det var ment å virke inn på. Det kan også hende at det ikke virker som intendert i det hele tatt. I tillegg til disse hovedscenariene kan et tiltak ha både positive og negative uintenderte effekter. I denne oppgaven er målet først og fremst å finne ut om tiltaket har virket slik det var ment å gjøre. En smal definisjon av effektbegrepet vil derfor benyttes. En årsak til dette er at det kan være svært vanskelig å påvise uintenderte effekter. Derfor er det bedre å fokusere på å svare på hva som bidro til eller hemmet at tiltaket fikk den ønskede virkningen i praksis

Å forstå hvilke sider ved iverksettingsprosessen som bidrar til, eller hemmer at et tiltak kan sies å ha vært en suksess er noe som burde bli ansett som nyttig. For det første kan iverksetterne ta læring av de funn som blir gjort i iverksettingsstudiene. Det andre er at en slik forståelse kan bidra til å øke sannsynligheten for at iverksettingen av tiltak lykkes i framtiden.

I og med at iverksettingsstudier er rettet mot prosessen med å iverksette et tiltak, er det flere av de tidligere bidragene til litteraturen på iverksetting som hevder at dette er noe som er forskjellig fra og burde anses som noe annet enn evaluering. Dette synet har endret seg og det er blitt stuerent å begi seg ut med noe som er blitt kalt prosessorientert evaluering (Baklien 2000:54). Det er nettopp dette som skal gjøres her. Å se iverksettingsstudier og evalueringer som to sider av samme sak kan forsvares som følger. For det første er det nødvendig at det finnes et gitt mål for tiltaket for å kunne studere iverksettingsprosessen. Dersom det ikke hadde vært noe formål med tiltaket, ville det vært vanskelig å vite om iverksettingen var god eller ikke. Dette henger sammen med at noen av retningene innen iverksettingsteori mener at

vellykket iverksetting er synonymt med at man oppnår det man hadde tenkt å oppnå med tiltaket. For det andre er det også vanskelig å evaluere et tiltak uten å ta iverksettingen i betraktning (Kjellberg og Reitan 1995:kap.5).

2.1 Tre generasjoner av iverksettingsteori; Den første generasjonen

Det er et mangfold av teorier som går under merkelappen iverksettingsteori. Noe av årsaken til dette er at det er en relativt ung forskningstradisjon som stadig utvikles og forbedres. Det er vanlig å skille mellom tre generasjoner av iverksettingsteori. Den første generasjonen hadde en empirisk og eksplorerende natur, som dannet grunnlag for videre teoridannelse. De mest sentrale bidragene anses for å være Pressman og Wildawsky (1973) og Van Meter og Van Horn (1975). Pressman og Wildawsky er de som ansees for å ha vært først ute med å ta utgangspunkt i iverksettingsprosessen på den måten som iverksettingsteoriene nå gjør. Deres bidrag fokuserte på problemer og barrierer for en vellykket implementering ettersom casestudiet deres ga inntrykk av at iverksetting sjelden, hvis i det hele tatt, ga ønskede resultater. Van Meter og Van Horn (1975) var de neste som kom med et toneangivende bidrag til den videre utviklingen av iverksettingsteori. Bidraget formulerte en generell hypotese i forhold til graden av endring og konflikt: Desto mer endring policyen krever og jo mer konflikt som følge av den, jo mindre sannsynlig blir det at iverksettingen av policyen gir ønsket utfall. Det viktigste de bidro med var at de identifiserte ulike variable som kan påvirke iverksettingens forløp. Disse var som følger: målets klarhet, styringsforhold, trekk ved de iverksettende enheter, økonomiske og politiske faktorer og motivasjon hos iverksetterne. Siden flere av disse variablene også benyttes av de neste generasjonene av iverksettingsteori vil jeg redegjøre nærmere for hver enkelt av dem her.

Målets klarhet er essensielt og skal ideelt sett kunne sette en standard og mål for iverksettingsfasen som burde gjøre det mulig å måle graden av suksess. I noen sammenhenger er det lettere enn andre. For å bruke et av Van Meter og Van Horns (1975) egne eksempler vil det være rett fram å måle graden av suksess ved et tiltak som har hatt som overordnet mål å skape flere arbeidsplasser. Da er det flere arbeidsplasser som er den viktigste faktoren for å si noe om graden av suksess med tiltaket. Det er ikke alltid mål er så rett fram å identifisere klare indikatorer til. Det kan det være flere grunner til. For det første kan problemet tiltaket er rettet mot være av en kompleks art, slik at nøyaktig hva man ønsker å gjøre er vanskelig å

formulere; f. eks at man ønsker å gi likeverdige helsetjenester til alle. Dette er på mange måter en svært rimelig målsetning. Men hva ligger egentlig i begrepet likeverd? En annen grunn til at mål kan fremstå som uklart formulert, med tilhørende problemer, er at det kan være uenighet rundt problemet politisk. Det kan være uenighet om hvilke løsninger som er egnet til å løse problemet og om man i det hele tatt har et problem som det burde bli tatt tak i. Tiltak som blir satt i gang i forhold til problemer som kan skape uenighet av slik art blir fort vagt formulert. Noe som bidrar til vanskeligheter med både måling og gjennomføring. Det siste, at det kan være vanskelig å gjennomføre, kan bidra til en lavere interesse for å få tiltaket evaluert også, noe som kan forsterke ønsket om en vag formulering.

Den neste variabelen til Van Meter og Van Horn (1975) stipulerer at et programs standarder og mål må være forstått av de som er ansvarlige for å iverksette det. Derfor er det viktig at det er god informasjonsflyt fra beslutningstakerne til iverksetterne. Hvis iverksetting skjer innenfor en organisasjon trenger det ikke å by på store utfordringer å formidle mål og intensjoner på en klar og konsistent måte. Er det på den annen side et tiltak som skal settes i verk interorganisatorisk, for eksempel i flere kommuner, er kommunikasjon og formidling mer utfordrende. En løsning for beslutningstakerne er, i følge Van Meter og Van Horn (1975:47-468) å gi økonomiske insentiver til å gjennomføre tiltaket slik beslutningstakerne ønsker.

Den tredje variabelen, trekk ved iverksettende enheter, dreier seg om at de formelle strukturer og regler til organisasjonen så vel som den uformelle siden ved organisasjonen, kultur og normer, kan påvirke iverksettingsfasen.

Variabelen om økonomiske og politiske faktorer vektlegger viktigheten av at det må være tilstrekkelig med ressurser til å iverksette tiltaket. Ikke for lite, men heller ikke for mye. For mye kan gjøre at iverksettingen sporer av til å omfatte mye mer enn det var ment å dekke, mens for lite vil medføre at det blir lagt for lite innsats i gjennomføringen, og mestringsstrategier kan bli hyppig brukt. Det siste som kan trekkes ut som suksesskriteriet er graden av endring: større endringer er vanskeligere å få gjennomført enn mindre (Falkum 2005). Følgende spørsmål burde stilles om disse faktorene i en organisasjon som skal gjennom en iverksettingsfase: 1. Er det tilstrekkelig finansiering av tiltaket til å underbygge en suksessfull iverksetting. 2. Hvordan bli den eksisterende økonomiske og sosiale situasjonen påvirker? 3. Er det konflikt eller enighet om problemet. 4. Hva er elitenes syn på saken? 5. Har private interessegrupper mobilisert seg for saken? I så fall, for eller i mot?

Alle komponentene ovenfor vil bli mottatt av de som skal iverksette tiltaket. Dette blir til syvende og sist utslagsgivende for motivasjonen hos iverksetterne. De faktorene som er knyttet til deres motivasjon til å iverksette dreier seg om hvorvidt de har forståelse for tiltaket, om de er positive til tiltaket og graden av de to faktorene ovenfor. For de andre må de som skal iverksette endringene være enige i at de er gode midler for å nå målsettingen. Er de uenige i valg av tiltak, eller ikke forstår nødvendigheten av å gjennomføre dem, vil det være mindre sannsynlig at iverksettingen blir vellykket eller gjennomført som ønsket.

2.2 Den andre generasjonen av iverksettingsteorier

Denne generasjonen av teorier så dagens lys i begynnelsen av 1980-årene (Winter 2003) og de kjennetegnes av sine forsøk på å lage analytiske rammeverk for empiriske studier av iverksettingsfasen. Disse forsøkene resulterte i et skille mellom to teoriretninger, som ble splittet i sitt syn på iverksettingsprosessen, De såkalte «Top-Down» og «Bottom up»-perspektivene.

2.2.1 Top-Down

Top-Down perspektivet, eller ovenfra-og-ned-perspektivet, har fått navnet som en følge av at de som bidro til retningen gjerne tok utgangspunkt i vedtakets lover og regler. Intensjonen var å konstruere modeller som kunne gi anbefalinger om hvordan iverksettingsprosessen burde struktureres fra toppen og ned for å oppnå lovgivernes hensikt (Winter 2003). Tilnærmingen har med andre ord et instrumentelt syn på forvaltningen (Offerdal 2005:259). Ovenfra-og-ned perspektivet forutsetter at organisasjonene som skal iverksette lover og vedtak består av lojale og nøytrale byråkrater som jobber for å få realisert det politikerne ønsker å oppnå med sine vedtak i praksis. Noe som også er ideelt ut ifra et demokratisk perspektiv, at tiltak som iverksettes har sin legitimitet ut ifra hva som blir bestemt av de folkevalgte (Paudel 2009). Denne forutsetningen om en klar hierarkisk struktur ble satt på spissen av de mest sentrale bidragsyterne til denne retningen er Sabatier og Mazmanian. De er kjent for å mene at dersom det ikke foreligger et slags vedtak om at noe skal gjøres, så er det ingen iverksetting å studere (1983, gjengitt i Kjellberg og Reitan 1995:149). Med et autoritativt vedtak som det klare utgangspunkt for enhver iverksettingsprosess, var det for forfatterne også opplagt at de mest sentrale aktørene i forhold til gjennomføringen av vedtaket var politikere og byråkrater og aktører som var høyt oppe i

det hierarkiske systemet. I modellen til Mazmanian og Sabatier er det mulig å skille ut tre typer av variable som kan påvirke oppnåelsen av lovgivernes mål i løpet av hele iverksettingsprosessen (Paudel 2009:37). Den første av disse var synligheten til problemet som blir adressert. Dette innebærer hvorvidt det er lett å spore påvirkninger og endringer i problemet som vedtaket er rettet mot eller ikke. Den andre variabelen dreier seg om vedtaket evner å strukturere iverksettingsprosessen på en god måte. Det tredje er effekten av en rekke politiske variable, som dreier seg om hvorvidt de på toppen av den hierarkiske strukturen støtter vedtakets mål og i hvilken grad.

Det videre målet til modellene som oppsto innenfor ovenfra-og-ned retningen var å forsøke å si noe om hvilke variable som kan påvirkes for å gi en mest mulig effektiv offentlig styring (Kjellberg og Reitan 1995:163). De vanligste forklaringene tilnærmingen har til problemer tilknyttet iverksetting er fravær av klare mål, mangel på klar autoritetsstruktur og manglende samarbeidsvillighet hos lokale iverksettere (Offerdal 2005:260).

2.2.2 Bottom-up

Nedenfra-og-opp-perspektivet er ovenfra-og-ned-tilnærmingens motstykke, og ble utviklet som teori som en konsekvens av den andre tilnærmingens svært hierarkiske tilnærming til iverksettingsprosessen. Perspektivet retter heller oppmerksomheten mot de formelle og uformelle forholdene som et tiltak blir iverksatt innenfor (Paudel 2009:41). Generelt vektlegger denne retningen innflytelsen front-linjen har. Lokalt skjønn og desentralisering, anses som viktige faktorer i iverksettingen. Dette er en følge av det ideologiske standpunktet til tilnærmingen, som er at jo mindre hierarkisk kontroll og jo mer lokalt spillerom, dess større sjanse for at man får løst det problemet som ønskes løst (Kjellberg og Reitan 1995:153). Perspektivet preges videre av et fravær av et mylder av variabler. Modellene er enklere og fokuset er problemet som skal løses, heller enn det enkelte tiltaket (Offerdal 2005:262). I tillegg har tilnærmingen et sterkt fokus på de uformelle prosessene ved iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995: 153).

Sentrale bidragsyttere til dette perspektivet, er særlig Hjern og hans medarbeidere Porter, og Hull (Offerdal 2005:262, Kjellberg og Reitan 1995) og Lipsky (1980). Hjern og Porter fokuserer på at det er ulike iverksettingsstrukturer i enhver iverksettingsprosess. Iverksettingsstrukturenes unike karakter oppstår som følge av brytningen mellom to regelbundne sammenhenger; den organisasjonsmessige sammenheng og tiltakets egen logikk (Kjellberg og Reitan 1995:157). Brytningen innebærer at enhver organisasjon har egne mål de

ønsker å oppnå og ønsker å tilpasse delmål og tiltak til sin daglige praksis slik at de får en mest mulig konsis handlingslogikk. På den annen side har man tiltakets sin logikk, som krever en annen måte å jobbe på. Særlig dersom tiltaket forutsetter samarbeid på tvers av organisasjoner. Tiltaket legger nemlig også overordnede føringer for hvilke ressurser og hvilke aktører som skal bidra til den lokale gjennomføringen. Men dette er bare et råmateriale, og ikke fasit for den strukturen som faktisk blir til. Hvilke aktører som blir en del av iverksettingsprosessen bestemmes av en selvseleksjon av aktører som blir berørt av et tiltak. Motivasjonen kan være at de ser seg tjent med å være med i prosessen (Kjellberg og Reitan 1995:158). En del av forskningsoppgaven når man benytter denne tilnærmingen blir derfor også å finne ut hvem de iverksettende aktørene er (Offerdal 2005).

Synet om at de på bunnen av styringskjeden, bakkebyråkratene, som Lipsky (1980) valgte å kalle dem, er de sanne policyskaperne er også sentralt i denne tilnærmingen. Det antas at de som møter brukerne i det daglige har en bedre forståelse for hva brukerne har behov for da de er i direkte kontakt med dem (Paudel 2009:41). Fokuset til Lipsky (1980) er på de avgjørelsene den enkelte arbeider tar i møtet med brukere. Det forventes at hver og en av de som er i bunn av en implementeringskjede gjør sitt beste for å handle etter de mål som ønskes oppnådd fra øvre hold. Likevel kan de ende opp med helt andre resultater enn tenkt hevder Lipsky (1980). Det kommer av at de handler ut i fra et systematisk mønster de har tillagt seg i gjennomføringen av sitt arbeid, som kan være vanskelig å endre. Dette fenomenet valgte Lipsky (1980) å kalle «coping behaviour» eller «mestringsstrategier». Teorien om mestringsstrategier hevder at bakkebyråkratene blir utsatt for mange krav og har begrensede ressurser til å møte alle disse kravene, noe som gjør at de velger de tiltakene og sakene som virker som om har størst mulighet for å lykkes, mens de skyr unna komplekse og vanskelige saker og klienter. Dette medfører at de kommer skjevt ut når det gjelder å nå de intensjonene lederne hadde med en gitt policy.

2.3 Den tredje generasjonen av iverksettingsteorier og andre syn på iverksetting

Den tredje generasjonen ansees som å ha startet på 90-tallet og kjennetegnes av en mye mer pragmatisk tilnærming til studiet av iverksettingsprosessen enn de foregående generasjonene. Blant de som har forsøkt å lage mer helhetlige modeller er Winter (1994). Winter sin modell kan anses som et analytisk rammeverk som burde tilpasses det enkelte

case. Alt ettersom hva den enkelte forsker finner hensiktsmessig for å belyse sider ved iverksettingen i sin studie. Også denne modellen inneholder aspekter fra de tidligste iverksettingsstudiene av Van Meter og Van Horn (1972), som målets klarhet og økonomiske faktorer. Det har i tillegg til hovedretningene i andre generasjonen også blitt utviklet andre syn på iverksetting. Dette er primært synet på iverksettingen som en læringsprosess og iverksetting som styring gjennom nettverk (Offerdal 2005).

2.3.1 Iverksetting som læringsprosess

Dette perspektivet har også en kritisk tone til ovenfra-og-ned-tilnærmingen. For en ting er å be den underliggende forvaltningen om å gjennomføre det beslutningstakerne har bestemt at skal bli gjort, men som jeg allerede tidligere har vært inne på, er det langt i fra en selvfølge at et tiltak får den ønskede effekten. Dette perspektivet er derfor ikke så opptatt av hvor god kommunikasjonen er fra øverste ledd i styringskjeden til det laveste, men dess mer opptatt av hvor god kommunikasjonen er den andre veien, fra det laveste organisasjonsnivået, til det øverste. Det opprinnelige tiltaket er derfor ikke så viktig, men en dialog og videre utvikling og utforming av nye tiltak som følge av de erfaringene man gjør seg er det sentrale (Kjellberg og Reitan (1995:155). Dette er et syn som særlig preger de nyere iverksettingsteoriene (Offerdal 2005:274). Likevel kan man finne spor av dette i teorien til Elmore (gjengitt i Kjellberg og Reitan 1995:154-155), som i all hovedsak er et nedenfra-og-opp perspektiv. Utgangspunktet for Elmore sitt syn var at ideen om at iverksetting kunne skje ovenfra-og-ned ikke holdt mål, da empirien tilsa noe annet. For å få til en vellykket iverksetting trengte man baklengs-kartlegging. Det var viktig å involvere de som blir berørt av tiltaket i prosessen med å utforme tiltaket, slik at det blir en vekselvirkning mellom iverksetting av tiltak og utforming av det. Om det opprinnelige målet blir nådd, er i dette perspektivet mindre relevant (Kjellberg og Reitan 1995:155). I praksis kan dette være ganske utfordrende. En ting er å sørge for at det som blir vedtatt på øverste hold blir satt ut i praksis lengre nede i en organisasjon. En annen ting er å få informasjonen tilbake igjen til toppen, slik at det faktisk er mulig å lære av erfaringer som blir gjort (Offerdal 2005:274). En side ved dette er organisasjonskultur. Det er ikke nødvendigvis akseptert å feile, slik at feil og mangler ved iverksetting kan bli underrapportert, som følge av at de som hadde ansvaret for iverksettingen står i fare for å få kritikk dersom de ikke lykkes (Offerdal 2005:274-275).

2.3.2 Iverksetting via nettverk

Nettverksteoriene er gjerne av det synet av at staten bør styre og ha et overordnet ansvar for samfunnsutviklingen, men at som følge av den økte fragmenteringen er dette noe den ikke kan gjøre alene. Staten er avhengig av andre aktører for å styre. Det er en side som hevder at staten kan styre via andre aktører, mens en annen mener at de andre aktørenes egeninteresse av å være med i et nettverk må bli tatt hensyn til og at staten slik må ta hensyn til andre grupperinger i samfunnet med økonomiske ressurser og makt i sin politikkutforming. Med dette utgangspunktet påpeker perspektivet hvordan samhandling og nettverk mellom aktører går på tvers av organisatoriske grenser. Nettverkene går både på tvers av skillet offentlig og privat, styringsnivå, administrativt og geografisk (Offerdal 2005:277-278). Deltakelse i iverksetting vil derfor styrt av spørsmålet om de som ønsker å få noe iverksatt evner å holde koalisjoner ved like og hvorvidt andre aktører selv ser en interesse av å delta.

2.4 En gjennomgang av hovedforskjellene

Det er flere bidrag som har hatt omfattende gjennomgang av de iverksettingsteoriene som har vært mest toneangivende. Blant annet Kjellberg og Reitan (1995). I tillegg til en nøye gjennomgang presenterte de en annen måte å sortere de ulike variantene av iverksettingsteori enn jeg har valgt å gjøre ovenfor, i generasjoner og ovenfra-og-ned og nedenfra og opp som så mange andre. Forfatterne valgte å sortere de etter andre kriterier, nemlig hva de ulike teoriene fokuserte mest på. Dette gjorde at de skilte mellom en beslutningsorientert og en prosessorientert tilnærming. Skillet de lagde samsvarer på mange måter med ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp inndelingen. De tilnærmingene som fokuserer på de formelle vedtakene, ovenfra-og-ned-tilnærmingen, er de som faller inn under beslutningsorienterte iverksettingsteorier ifølge forfatterne. Dermed er det åpenbart at det primært er nedenfra-og-opp-tilnærming som blir betegnet som prosessorienterte tilnærminger. I nedenfra og opp tilnærmingen er det mer fokus på de uformelle prosessene rundt en iverksettingsfase.

En hovedmotivasjon for Kjellberg og Reitan (1995) å foreslå en annen inndeling enn de det er vanlig å bruke, i all hovedsak oven-fra-og-ned og nedenfra-og-opp, er at disse retningene er langt fra enhetlige innad. De ulike bidragsyterne innenfor hver av retningene har som oftest fokusert på ulike sider, og ofte ignorert de sider ved iverksettingsfasen andre perspektiver forklarte (Winter 2003). Den tredje generasjonen av iverksettingsteorier forsøkte med sin pragmatiske tilnærming å lage en mer helhetlig modell for analyse av

iverksettingsprosessen, men har så langt ikke greid å komme med noen forsonende, enhetlig løsning på skillet som ble skapt av de to hovedtilnærmingene som oppsto tidlig på 80-tallet.

En del av forskjellene mellom de to hovedretningene av iverksettingsteori har nok allerede kommet frem implisitt i redegjørelsen ovenfor. Likevel vil jeg forsøke å gi en mer eksplisitt og systematisk redegjørelse for hovedforskjellene med fokus på hva som skiller teoriene fra hverandre når det kommer til definisjon på iverksetting, syn på aktørers rolle i iverksettingsfasen og hva de ulike tilnærmingene har som kriterie(r) for vellykket iverksetting.

Tabell 1

	Ovenfra-og-ned	Nedenfra-og-opp
Definisjon av iverksetting	Fasen mellom sentralt vedtak og lokal operasjonalisering	Alle faser er relevante
Aktører	Ansatte i forvaltningen	Uformelle strukturer av ansatte i forvaltningen og andre aktører
Vurderingskriterier for vellykket iverksetting	Grad av samsvar mellom mål for tiltaket og utfall	Grad av samsvar mellom ønsket endring i en sosial situasjon og faktiske resultater av tiltaket
Teoriens overordnede siktemål	Å forstå hva som bidrar til effektiv sentral styring	Å forstå hva som betinger praktisk tilpassede resultater av offentlige tiltak

Tabellen oppsummerer forskjeller mellom ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp-tilnærmingen. Tabellen har tatt utgangspunkt i sammeligningsmodeller fra Kjellberg og Reitan (1995:162) og Offerdal (2005:266).

Som jeg innledet teorikapitlet med å nevne, er det ikke enighet om hvordan iverksetting skal defineres. Iverksetting er et snedig begrep som har blitt definert ganske så ulikt av både ordbøker og av forfattere innenfor iverksettingsteori. Som blant annet påpekt av Kjellberg og Reitan (1995) er det en innebygd tvetydighet i begrepet. Det kan bety både «å gjennomføre» og «å virkeliggjøre». Dette er likevel ikke å anse for to sider av samme sak for «*en gjennomføring av politikk behøver nødvendigvis ikke føre til en virkeliggjørelse av dens målsetninger*» (Kjellberg og Reitan 1995:132). Det er likevel verdt å merke seg at det er en slik tvetydighet som kan ha bidratt til at de to hovedretningene av iverksettingsteori har fått så ulike innfallsvinkler. Ovenfra-og-ned tilnærmingen har en snever definisjon når de tar utgangspunkt i lover og vedtak fra sentralt hold. Dette betyr at studiet av iverksettingsfasen ved bruk av dette perspektivet vil i all hovedsak dreie seg om operasjonaliseringen av

vedtaket til beslutningstakerne hos iverksettende aktører. Noe tilnærmingen har fått mye kritikk for. For det første tar ikke tilnærmingen hensyn til tidligere faser, for eksempel utformingen av vedtaket (Paudel 2009:40), da tilnærmingen hevder at et vedtak må finne sted før det er en iverksettingsprosess å studere. Dette gjør, for det andre, at studiet av iverksettingsprosessen vil kun se på de administrative sidene ved iverksettingen og kan ikke fange opp de politiske sidene ved iverksettingsfasen. Ved å ignorere de politiske sidene, risikerer tilnærmingen å ikke fange opp mulige årsaker til uklare mål og uklarheter i forhold til iverksettingsprosessen (Paudel 2009:40).

De ulike nedenfra-og-opp-tilnærmingene befinner seg stort sett i motsatt ende. De har en vid definisjon av iverksetting. Noe som innebærer at iverksettingsfasen mangler en klar teoretisk avgrensning. Det betyr at den i bunn og grunn kan omfatte alt fra det politiske fram til et vedtak til den lokale operasjonaliseringen av vedtaket. Det blir opp til den som skal forske på en iverksettingsprosess å velge hvordan iverksettingsfasen skal avgrenses, avhengig av hva det kan være hensiktsmessig å forske på i det gitte tilfellet. Utgangspunktet til tilnærmingen er som regel et problem (Paudel 2009:41). Dermed kan flere ulike tiltak og vedtak trekkes inn i studien for å finne ut hvordan de har virket inn på problemet.

Fraværet av begrensning på iverksettingsfasen er også fraværende i synet på iverksetting som en læringsprosess og iverksetting via nettverk. Begge tilnærmingene har et problem som utgangspunkt og ser på hvordan iverksettingsstrukturer fungerer for å løse problemet.

Det er også forskjell på de ulike perspektivenes syn på aktørenes rolle i iverksettingsfasen. Den beslutningsorienterte tilnærmingen ser ikke på individuelle aktører i seg selv i iverksettingsfasen. Dette er som en følge av synet på organisasjonen(e) som et instrument for beslutningstakerne til å få gjennomført ønsket politikk. Det er derfor kun sentrale aktører som anses som viktige for å iverksette vedtak. Dette har også retningen blitt mye kritisert for. Særlig av tilhengerne av nedenfra-og-opp-tilnærmingen. For det første går kritikken ut på at de som leverer tjenestene direkte til brukerne, bakkebyråkratene, har en bedre forståelse av hva som er det sanne problemet og er derfor viktigere enn sentrale aktører i iverksettingsfasen. I tillegg, ved å fokusere på iverksettingen høyt opp i systemet, klarer ikke ovenfra-og-ned tilnærmingen å fange opp endringer og tolkninger av det egentlige vedtaket som oppstår når det blir iverksatt av bakkebyråkratene (Paudel 2009:41).

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen har forsøkt å ta hensyn til de sider ved aktørene som ovenfra-og-ned tilnærmingen blir kritisert for å ignorere. Med andre ord vil tilnærmingen

forsøke å ta hensyn til at aktørenes kultur, normer og atferd på alle nivåer vil kunne ha noe å si for utfallet av iverksettingsprosessen. Ved bruk av nedenfra-og-opp-tilnærmingen, og ikke minst teorien om iverksetting som læringsprosess og iverksetting via nettverk, vil det derfor også være en viktig forskningsoppgave å identifisere aktørene til de som er en del av iverksettingsstrukturen og relasjonen dem i mellom. Dermed vektlegger denne tilnærmingen utelukkende lokale aktører. De sentrale blir så å si ubetydelige i denne typen iverksettingsstudier. En fordel med slike tilnærminger er at det gir mulighet for å utforske uforutsette konsekvenser av et vedtak på lokalt nivå og man kan observere en eventuell avstand mellom tolkningen til de som iverksetter og intensjonen beslutningstakerne hadde med vedtaket. Ulempen er at perspektivet ikke nødvendigvis gir noen forklaring på hvorfor dette skjer. En ting er å påpeke at bakkebyråkratene har mestringsstrategier, men det er på den andre siden også vist at er høyt utdannede og ressurssterke er de som er flinkere til å bruke tjenester enn svakerestilte. Det er altså en viss grad av selvseleksjon blant brukerne, og ikke bare bakkebyråkratene som velger vekk de «svakeste» brukerne, selv i de tilfellene det blir rettet tiltak direkte mot den sistnevnte gruppen (Paudel 2009:42). Nedenfra-og-opp blir også kritisert for å vektlegge lokal autonomi i så stor grad at det virker som om det er irrelevant om avgjørelsen om endringer kommer fra de som utøver sin makt på vegne av folket (Paudel 2009:41).

Når det kommer til om iverksettingen er vellykket eller ikke, kan det generelt sies at iverksettingsstudiene hovedagenda har som oftest vært å forklare hvorfor intensjoner ikke nødvendigvis blir en realitet (Falkum 2005). Ovenfra-og-ned tilnærmingen har generelt det synet at en iverksetting er vellykket når det er samsvar mellom de lokale løsningene og det opprinnelige målet for tiltaket slik det var spesifisert i et vedtak. I nedenfra-og-opp og i de andre tilnærmingene er ikke innholdet i et eventuelt tiltak særlig relevant for om iverksettingen var suksessrik eller ikke. Mer viktig er det at det problemet tiltaket var rettet mot, har latt seg påvirke av tiltaket.

Av denne gjennomgangen er det mulig å se at alle tilnærmingene har sine styrker og svakheter.. Både den første iverksettingsstudien gjennomført på feltet og flere iverksettingsstudier siden har vist at resultatene sjelden fullt og helt samsvar med de intensjonene beslutningstakerne hadde med tiltaket.

En av svakhetene til ovenfra-og-ned varianten er dens rigiditet og ensidige fokus på sentrale aktører etter at vedtaket er blitt formulert. I tillegg til dette risikerer man om man bruker dette perspektivet alene, blir det i liten grad tatt hensyn til eventuelle uformelle sider

ved iverksettingen. Som for eksempel potensialet for at motstandere av et tiltak evner å utøve innflytelse over iverksettingsfasen. En fordel med denne rigiditeten er at dens overordnede siktemål er rimelig klart og konsist (Kjellberg og Reitan (1995:163). Det gjør det lettere å avgrense teoriens gyldighetsområde og hvilke sider man skal fokusere på i studiet av en iverksettingsprosess.

Hovedmålet til nedenfra-og-opp- tilnærmingen er å forsøke å forstå hva som gjør at et tiltak gir gode resultater i praksis. I tillegg til dette mer omfattende målet har denne tilnærmingen også noen flere lettere identifiserbare svakheter (Kjellberg og Reitan 1995). Først kan det nevnes at dens åpenbare fordel vis'a'vis ovenfra-og-ned tilnærmingen er at den ikke er så fastlåst når det kommer til definisjon av iverksettingsprosess. De teoretiske bidragene innenfor denne tilnærming er betraktelig mer åpne for variasjon i hvordan iverksetting finner sted. Dette er også en side som gir tilnærmingen en svakhet. Siden tilnærmingen er en motreaksjon til den beslutningsorienterte tilnærmingen, ser den nesten helt bort i fra viktigheten av de formelle beslutningene og det innholdet de som kom med et bestemt vedtak er til tider blitt nesten irrelevant. Det andre er at fokuset på det spontane, tar lite hensyn til viktigheten av de institusjonelle rammene tiltaket blir iverksatt innenfor. Det tredje problemet er at den til tider har normative undertoner i salig blanding med analytiske argumenter. Særlig gjelder dette at den tar det mer eller mindre for gitt at lokal autonomi gir bedre løsninger uten å komme med anbefalinger om hvordan man legger til rette for at dette idealet skal gi en mest mulig effektiv iverksettingsprosess.

Når tilnærmingene har sine åpenbare styrker og svakheter er det hensiktsmessig i en eksplorerende analyse å ta hensyn til innsikten alle perspektivene gir. Det er også mulig dersom man er helt klar på hva man ønsker å finne ut, å velge perspektiv ut ifra hva som virker passende i forhold til case og problemstilling. Her har jeg valgt å ta hensyn til alle perspektivene, uavhengig av hvem som virket mest givende til å begynne med, da de alle har mulighet til å bidra med noe.

3 Metode

3.1 Casestudiet

Når man velger metode, er det om å gjøre å velge det mest egnede designet for å besvare det gitte forskningsspørsmålet. Hva som er det beste designet vil variere fra et forskningsspørsmål til et annet, alt ettersom hva som er etisk akseptabelt og gjennomførbart i praksis (Christensen, Burke og Turner 2011). I denne oppgaven er målet å si så mye som mulig om sider ved iverksettingen av det prosjektbaserte tiltaket frokostmøter. Med andre ord er dette et casestudie. Å avdekke hvordan tiltaket ble iverksatt er bare en side av oppgaven. Den andre delen er å forsøke å si noe mer spesifikt om hvorfor ting gikk som de gikk og hva som eventuelt kan gjøres annerledes senere ved iverksetting av lignende tiltak. Dette skal gjøres ved hjelp av teori, opplegget er derfor hva George og Bennett (2005: kap.4) kalte disiplinert konfigurierende. Det vil si at målet med denne oppgaven er å anvende etablert teori for å forklare ett enkelt case.

En av hovedfordelene med casestudie som metode er at man ikke er begrenset til å måtte bruke kvantifiserbare variable og variable det allerede finnes data på (George og Bennett 2005). Det gir rom for å utforske flere sider ved det valgte caset. Alternativet når man har flere case er å utforske mulige likhetstrekk mellom mer eller mindre like case. Fordelen er at man kan med større sikkerhet si hvilke faktorer som kan påvirke graden av suksess. Ulempen med flere case er at det kan bli overfladisk og man kan risikere å komme til feilslutninger om de kausale sammenhengene.

Casestudier har ofte blitt benyttet til å legge grunnlaget for teoriutvikling, som følge av at de gir mulighet til å gå i dybden, slik som blant annet Pressmann og Wildawsky (1973) gjorde. Det andre er at casestudier ansees som godt egnet til å akkumulere kunnskap. Som følge av disse egenskapene var casestudier særlig populære på 1960-tallet (George og Bennett 2005:68). Den hyppige bruken gjorde også at man ble klar over hvilke svakheter metoden hadde. Casestudiene ble mange og omfattende. Samtidig som de manglet en felles struktur og systematikk. Dette gjorde at de fikk kritikk for å ikke kunne bidra til kumulativ forskning. Som en følge av kritikken begynte flere å komme med råd og forslag om hva som skulle til for at casestudiene skulle kunne gi gode bidrag til forskningen. Det casestudiene først og fremst manglet var ifølge mange en «vitenskapelig bevissthet» (George og Bennett 2005).

For at de skulle ha en vitenskapelig bevissthet, ble det anbefalt at casestudier for det første skal ha et klart definert univers. Det vil si at det må komme klart frem hvilke fenomener forskeren ønsker å studere og trekke slutninger om. Det andre er at det må være et klart mål med forskningen. I tillegg må det også være gitt en klar strategi for hvordan forskeren har tenkt å nå dette målet. Noe som igjen burde være utgangspunktet for valget av case. Til slutt anses det som relevant at variablene som casestudiet undersøker er av interesse når det gjelder å forklare noe. Det innebærer at de variablene som velges burde være mulig å manipulere, slik at policyskapere har mulighet til å benytte kunnskapen om årsaksforholdene til å påvirke utfallet av en prosess.

Når det kommer til denne oppgavens vitenskapelige bevissthet, er de to første forutsetningene for å gjennomføre et vitenskapelig casestudie, tilstrekkelig oppfylt og eksplisitt gitt gjennom denne oppgavens problemstilling. Når det gjelder forskningsstrategi vil dette utdypes nærmere og problematiseres i dette kapittelet, mens valget av variable er begrunnet ut ifra teorien som anvendes i oppgaven.

3.2 Kvalitativt forskningsintervju

En nødvendighet for å få besvart denne oppgavens problemstilling, er en strategi for å samle inn informasjon om selve iverksettingen av tiltaket. Dette henger sammen med valget av en teori som fokuserer på iverksettingen av tiltaket. For å få informasjonen, er det blitt gjennomført kvalitative forskningsintervjuer med informanter som hadde kunnskap og erfaring med tiltaket. I tillegg til de kvalitative intervjuene vil analysen bygge på og suppleres med en spørreundersøkelse oppdragsgiver gjennomførte på eget initiativ av de 7 frokostmøter som har blitt gjennomført. Denne spørreundersøkelsen har gått ut til alle som til da hadde vært påmeldt et eller flere frokostmøter, svarprosenten var noe lav men den gir et supplement som kan underbygge informasjonen fra de ulike informantene som gir grunnlag til å si mer om innholdet i frokostmøtene.

Grunnen til at kvalitative forskningsintervju er valgt for å belyse denne oppgavens problemstilling, er at det er anerkjent strategi når målet med forskningen er å få dybdekunnskap om et gitt tema (Rubin og Rubin 2005). Kvalitativt forskningsintervju skiller seg fra andre typer intervjuer på en rekke måter. Det første kjennetegnet til et kvalitativt forskningsintervju er at det foregår som en samtale mellom to parter, en forsker og en respondent. Samtalen har oppstått som en konsekvens av at forskeren ønsker å få utdypende

informasjon om et bestemt tema og har derfor valgt å snakke med personer, som fortrinnsvis har kjennskap til det gitte temaet. De som intervjues skal derfor få snakke mest mulig fritt, mens forskeren følger opp med spørsmål underveis i samtalen for å belyse sin problemstilling.

Det er ulike måter å gjennomføre kvalitative forskningsintervjuer på. Man kan ha ustrukturerte, semistrukturerte eller strukturerte intervjuer. Hvilken variant man benytter burde bestemmes av formålet med forskningen. Ustrukturerte intervjuer er for eksempel mest egnet for å få generell kunnskap om et bestemt tema. Dette kan danne et grunnlag for mer strukturerte intervjuer senere, enten semistrukturerte, eller helt strukturerte avhengig av hvor smalt område en ønsker å få kunnskap om. Semistrukturerte intervjuer er en mellomting mellom de ustrukturerte og de helt strukturerte intervjuene. Man har gjerne forberedt noen spørsmål og en oversikt over hvilke temaer man ønsker å få dekket i løpet av intervjuet. Utover dette får respondenten styre samtalen.

I et strukturert intervju har man satt opp alle spørsmål man ønsker å få svar på på forhånd, og man forholder seg ganske rigid til denne gjennom hele intervjuet.

Det er nyttig å være bevisst på disse forskjellene, men likhetene i tilnærmingen til de ulike variantene vil i stor grad overskygge forskjellene i intervjusituasjonen (Rubin og Rubin 2005). Hovedpoenget med en slik definering er å klargjøre hvilke forventninger og framgangsmåter som er nyttig å ha i en intervjusituasjon. Det viktigste å være bevisst på er likevel at den som intervjuer og den som blir intervjuet er individer med tanker og følelser noe som gjør et intervju til noe helt annet enn en mekanisk affære. De vil i løpet av intervjusituasjonen utvikle en relasjon til hverandre, noe som blant annet innebærer at intervjueren vil få etiske forpliktelser ovenfor respondenten (Rubin og Rubin 2005:30).

3.3 Valget av informanter

For å svare på oppgavens problemstilling var idealet å få informanter som hadde kunnskap og erfaring med tiltaket. Å intervju noen som ikke hadde noe som helst med tiltaket å gjøre, ville være lite hensiktsmessig i forhold til å belyse den valgte problemstillingen. Informantene ble derfor valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver. Personer som på ulike måter hadde bidratt til å gjennomføre ett eller flere frokostmøter ble ansett som relevante informanter. Målet med seleksjonen var å få en størst mulig variasjon i forhold til de ulike lokaliseringene av frokostmøtene og rolle personene hadde hatt i forhold til gjennomføringen. Informantene ble kontaktet per mail eller per telefon avhengig av hvilken

kontakthinformatjon jeg hadde tilgang til. Det var derfor et ikke-tilfeldig utvalg, med noe grad av selv-seleksjon da de som ble forespurt om de ønsket å delta på intervju, hadde anledning til å si nei, noe også noen av de som ble forespurt, valgte å gjøre. Som regel som følge av at de ikke opplevde å ha nok kunnskap om tiltaket til å stille opp på et slikt intervju.

Kvalitative dybdeintervjuer ble gjennomført med i alt 7 personer som på ulikt vis har bidratt til gjennomføringen av de frokostmøtene som har blitt arrangert så langt. Seks av de syv intervjuene foregikk ansikt til ansikt og hadde som regel en varighet på 20- 30 minutter. Et siste ble gjort over telefon av praktiske årsaker. En del spørsmål var klargjort på forhånd (Vedlegg) og det ble forsøkt å dekke alle i løpet av hvert intervju. Selv om formen på intervjuene var noe ustrukturerte som en følge av at det var et ønske om å la informantene snakke mest mulig fritt for å få mest mulig informasjon om gjennomføringen av tiltaket. For å sikre informantenes anonymitet, refereres det kun til deres rolle i forhold til gjennomføring av frokostmøtene og arbeidsted kun hvis det er ytterst relevant og nødvendig for å belyse sider ved gjennomføringen av frokostmøtene.

Det ble opplevd som tilstrekkelig å ha syv informanter da det fort i stor grad ble til at de neste bekreftet hva som allerede hadde blitt sagt. Det er derfor grunn til at et metningspunkt ble nådd, noe som forekommer når den neste informanten i all hovedsak understreker validiteten til informasjonen som allerede er samlet inn (Bertaux og Kohli 1984:226).

3.4 Validitet

Validitet dreier seg om hvorvidt det valgte forskningsopplegget er egnet til å svare på problemstillingen. Det er riktignok med tiden oppstått et mylder av ulike definisjoner av validitet. En del av dette er at det har oppstått skiller mellom ulike typer validitet som tar for seg ulike sider ved forskningsopplegget. Et slikt validitetssystem har blant annet Cook og Campbell konstruert. De skilte mellom fire typer validitet. Samtidig som de bemerket at det er sjelden mulig å oppnå alle typer validitet i like stor grad i et forskningsopplegg. De vil måtte gå på bekostning av hverandre.

Den første typen av validitet er statistisk validitet. Statistisk validitet dreier seg om hvorvidt det er en sterk sammenheng mellom det fenomenet som studeres og de faktorene man forsøker å forklare fenomenet med. God statistisk validitet krever at man har god kontroll over alle faktorer, slik at man vet de eksakte relasjonene mellom variablene. Dette er

svært vanskelig å få til i anvendt forskning. Det er i all hovedsak naturvitenskapelige og eksperimentelle forskningsprosjekter som kan påstå å ha en særdeles god statistisk validitet. I samfunnsvitenskapelige undersøkelser vil selv kvantitative forskningsopplegg ha en viss usikkerhet tilknyttet funnene som gjøres.

Den andre typen validitet i Cook og Campbells (1979) validitetssystem er indre validitet. Indre validitet er god dersom sammenhengen mellom fenomenet som studeres og de andre faktorene kan tolkes som en kausal påvirkning. Man har kausalitet når en bestemt årsak øker sannsynligheten for et visst utfall (Gerring 2005). Det vil si at dersom det er mulig å påvise at for eksempel ressursene som blir brukt på å iverksette et tiltak påvirker graden av suksess, så har man god indre validitet. Å påvise at det finnes en slik årsakssammenheng er også betraktelig enklere i en eksperimentell sammenheng enn i anvendt forskning. For å kompensere for dette bruker man heller i anvendt forskning etablert teori for å kunne forklare sammenhenger man finner i caset. Teoriene kan underbygge det man finner av mulige årsakssammenhenger i praksis som en følge av at de, dersom de er etablerte, har vært mye anvendt og har kunnet identifisere klare forhold mellom et sett like faktorer. Dette styrker den indre validiteten noe i forskningsopplegget som anvendes her. Det er riktignok ikke mulig å påvise sammenhengens tilstedeværelse, utover at det er slik det ser ut til å være i det aktuelle caset og at det er grunn til å tro at en slik sammenheng forekommer som følge av det teoretiske rammeverket.

Den tredje typen validitet er begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet dreier seg om hvorvidt operasjonaliseringen av variable måler de relevante begrepene. Dette innebærer for eksempel variabelen som kalles ressurser i iverksettingsteorien. Ressurser kan være så mangt, den vanlige måten å operasjonalisere begrepet på i iverksettingsstudier er penger, arbeidskraft og tid til å iverksette. Siden dette er en vanlig måte å operasjonalisere begrepet på, og oppgaven holder seg til de mest vanlige definisjonene av begrepene, er det grunn til å påstå at denne oppgaven har et godt utgangspunkt for å ha god begrepsvaliditet. Å få en god begrepsvaliditet er nok betraktelig mer utfordrende i kvantitative, statistiske oppgaver enn i en case-oppgave, hvor det er mer rom for å gå i dybden. Dette gir også mulighet til å rette opp eventuelle feiloppfatninger underveis.

Den siste formen for validitet er ytre validitet. Ytre validitet dreier seg om rekkevidden til funnene man gjør. I kumulativ forskning er ønsket å kunne trekke generaliserende slutninger om bestemte fenomener, for eksempel iverksettingsprosesser med samme kjennetegn. Jo bredere man kan generalisere i tid og bredde og andel personer, institusjoner

eller annet, jo bedre. Et casestudie som dette har begrensede muligheter for å trekke generaliserende slutninger, men man kan ikke se bort ifra muligheten for at funn som gjøres her kan være anvendbare på tiltak som er noenlunde like og har samme institusjonelle rammer.

3.5 Reliabilitet

Mens validitet dreier seg om sider ved forskningen som kan gi systematiske målefeil, så dreier reliabilitet seg om hvorvidt det er mulig å gjennomføre det samme forskningsopplegget og få samme resultater, det vil si repliserbarhet. Kan man gjøre dette har man god reliabilitet. Skjer det derimot at man gjennomfører det eksakte forskningsopplegget og får andre resultater, kan det tyde på at opplegget ikke har vært særlig solid og at det har gitt rom for tilfeldige målefeil å styre hvilke slutninger som blir trukket. En forutsetning for god reliabilitet er åpenhet om hvordan man har kommet frem til de slutninger som har blitt trukket i en undersøkelse. Hvilke data som ligger til grunnlag, og hvordan man har gått frem metodisk. Jeg mener at denne oppgaven har tilstrekkelig god reliabilitet, da jeg er åpen om hvilke tiltak som undersøkes og seleksjon av informanter, selv om jeg ikke oppgir hvem som har sagt hva, burde dette i tillegg til den vedlagte intervjuguiden, være tilstrekkelig for å gjennomføre det samme undersøkelsesopplegget. I tillegg er jeg også eksplisitt i valget av metode og hvilke avveininger som har blitt tatt.

4 Prosjektets bakgrunn og innhold

4.1 Tidligere forskning

Ifølge SSB var det ved inngangen til 2012 547 000 personer som har innvandret til Norge eller som er født i Norge som har innvandrerforeldre. Med innvandrere menes her personer som er født i et annet land og har to utenlandskfødte foreldre. Begrepet personer med innvandrerbakgrunn omfatter personer som er født i Norge av to foreldre som er innvandrere (Helsedirektoratet 2009). Totalt utgjør disse gruppene, innvandrere og personer med innvandrerbakgrunn, om lag 13,1 % av befolkningen (SSB 2012). De seks største innvandrergruppene kommer henholdsvis fra Polen, Sverige, Tysland, Litauen, Irak og Somalia. Dette betyr at innvandrerbefolkningen er en ganske heterogen gruppe.

Kunnskapen om innvandrerbefolkningens helse og bruk av helsetjenester er sprikende og fragmentert. Det er også svært lite forskning på hvorfor de forskjellene som er observert er der. Det forventes at ulikhetene i helse handler like mye om sosiale forhold som utdanning og økonomi på den ene siden og om forhold knyttet til etnisitet, språk og andre kulturelle forhold på den andre (Helsedirektoratet 2009). Det som er klart er at det er reelle helseforskjeller mellom innvandringsbefolkningen og befolkningen for øvrig. Dette gjelder særlig i forhold til livsstilssykdommer, som diabetes og hjerte-og-karsykdommer, og alvorligere grader av somatisk sykdom. Begge deler er vanligere hos innvandringsbefolkningen enn hos befolkningen for øvrig (Aambø 2012). Et annet funn fra levekårsundersøkelsene utført av statistisk sentralbyrå er at oppfattet sykkelighet er høyere blant innvandrergrupper uten at det er noe som skal tilsi at de er mer syke (Blom 2008). Et tredje funn er at innvandrere er hyppigere brukere av fastlegeordningen/primærhelsetjenesten (Aambø 2010). Samtidig er det et antatt underforbruk av psykiske helsetjenester blant innvandrerbefolkningen (Ayazi og Bøgwald 2008).

I møtet med helsetjenesten kan den voksende innvandrerbefolkningen gi flere utfordringer som følge av språklige og kulturelle forskjeller. Språklige barrierer kan hemme kommunikasjon og begrense pasientenes formidlingsevne (Nergård, Berg og Brunvatne 2009). Utfordringen med språk gjelder særlig når pasienter med innvandrerbakgrunn er i direkte kontakt med helsetjenesten, men også når det gjelder forebyggende arbeid og informasjonsformidling kan språk være en ekstra utfordring. Ansvar for forbedring ligger særlig hos sykehusene for å få et tilbud som også er tilrettelagt for personer som ikke snakker

norsk. En kartlegging gjort i 2008 av NONEMI (Norsk nettverk for migrantvennlige sykehus) viste at tilbudet generelt var mangelfullt. Særlig var det lite tilrettelagt for personer som ikke snakker norsk i den psykiske helsetjenesten (Nergård, Berg og Brunvatne 2009:36).

Det kulturelle kan være en faktor som gir den enkelte en helt annen sykdomsforståelse enn den som er dominerende i det norske samfunnet (Olsen 2011). Kulturelle normer og regler kan også være årsak til det dokumenterte underforbruket av de psykiske helsetjenestene. Selv om faktorer som manglende informasjon om tilbudet også spiller inn. Til tross for at anvendelse av helsetjenester og et helt annet sykdomsbilde, føler ikke innvandrerne selv at de blir diskriminert av det norske helsevesenet (Tronstad 2009). De er snarere ganske så fornøyde. Om dette er fordi de blir eksepsjonelt godt behandlet eller fordi de har andre forventninger enn befolkningen for øvrig vites ikke.

Uansett årsak til de forskjellene som er observert, så fører de til at helsetjenestenes mulighet til å tilby likeverdige helsetjenester til alle har endret seg (ibid). Å gi likeverdige helsetjenester til alle er et grunnleggende prinsipp i det norske helsevesenet. Et prinsipp det kan være svært utfordrende å utøve i praksis når det er store forskjeller i forventninger og sykdomsbilde mellom ulike grupperinger i befolkningen. Å gi like tjenester til hele befolkningen når de forventer ulike ting er ikke synonymt med likeverdig. Derfor har helsedirektoratet gitt følgende definisjon av likeverdige helsetjenester i sin utviklingsrapport fra 2009: *«Målet er derfor ikke å tilby like tjenester, men likeverdige tjenester, som tar hensyn til at borgerne har ulike forutsetninger og behov.»* (Helsedirektoratet 2009:11). Dersom man skal ta helsedirektoratets definisjon av å gi et likeverdig tilbud på alvor, er det nødvendig at helsetjenesten er proaktive i sitt arbeid med å forsøke å gjøre noe med de ulikhetene man ser i det norske samfunnet i dag. Et skritt i denne retningen er Likeverdsprosjektet som jeg skal presentere nærmere i sin helhet nedenfor. Først er det en generell redegjørelse for bakgrunnen for at samhandlingsprosjekter som Likeverdsprosjektet ble iverksatt.

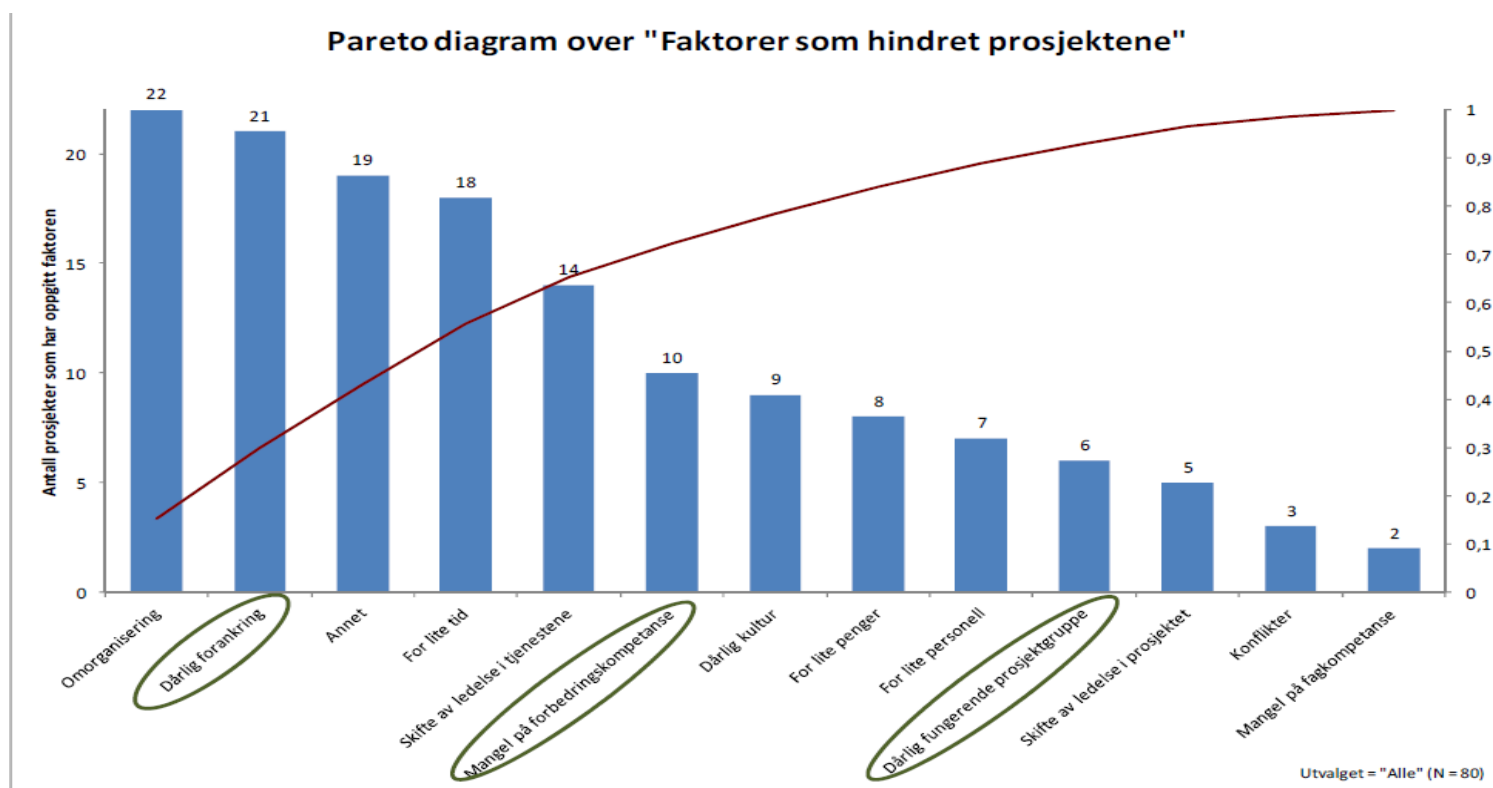
4.2 Intensjonen med samhandlingsprosjektene

De fleste samhandlingsprosjektene ble gjennomført i perioden 2007-2012, i forkant av samhandlingsreformen som ble iverksatt 1. januar 2012. En av grunnene til å gjennomføre slike prosjekter var å høste erfaringer som siden kunne brukes i forbindelse med iverksettingen av samhandlingsreformen (Konsmo, Nordheim og Vibe 2013). Intensjonen med samhandlingsreformen er å løse problemer som dårlig koordinering av tjenestene, for lite

fokus på forebyggende arbeid og at samfunnets økonomiske bæreevne kan være truet som følge av flere eldre og endringer i befolkningssammensetningen og sykdomsbilde (St. meld nr. 47 2008-2009).

Samhandlingsprosjektene hadde alle som felles mål å jobbe med problemstillinger som også samhandlingsreformen var ment å løse. For å kunne ha nytte av erfaringene fra samhandlingsprosjektene hadde Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten fått i oppdrag fra Helse Sør-Øst RHF/Helsedialog å utarbeide en rapport. Målet med rapporten var å kartlegge resultater fra samhandlingsprosjekter som har blitt iverksatt og finne ut hva som hemmet eller fremmet prosjektene (Konsmo, Nordheim og Vibe 2013). Flere samhandlingsprosjekter hadde som Likeverdsprosjektet migrasjonshelse som sitt fokusområde.

Faktorene som viste seg å hemme prosjektene presentert i tabellen nedenfor (Tabell 2). Tabellen kan ikke si noe om alvorlighetsgraden av de ulike faktorene, men den gir et inntrykk av hvilke forhold som vanskeliggjør en vellykket gjennomføring av slike prosjekter. Tre av faktorene; forankring, mangel på forbedringskompetanse og dårlig fungerende prosjektgruppe var variabler som skilte seg ut. De var oftere tilstedeværende hos samhandlingsprosjekter som



Tabell 2 :Tabellen gir en oversikt over alle faktorer som kan hindret prosjekts grad av suksess i ulik grad. De faktorene det er sirkel rundt var oftere nevnt av prosjekter med lav grad av suksess enn stor grad av suksess.

Tabellen er hentet fra Konsmo, Nordheim og Vibe (2013:26)

hadde oppnådd lave til middels gode resultater enn hos de samhandlingsprosjektene som ble ansett som svært suksessrike.

Forankring ble ansett som en faktor som kunne være svært viktig for å sørge for at prosjektene lyktes i sin helhet. Forankring dreier seg om at personer som kan påvirke tiltakets grad av suksess er med i utformingen av tiltaket, slik at de støtter opp om det og føler ansvar for iverksettingen. I denne definisjonen kommer det fram at deltagelse alene ikke er tilstrekkelig for å lykkes med forankring, men at partene som følge av sin deltagelse må få et aktivt og positivt engasjement i forhold til tiltaket, med andre ord en følelse av eierskap og ansvar (Ytterdal 2011:50)

Selv om det er viktig, kan forankring være utfordrende å lykkes med. Blant annet på grunn av at det er så mange parter involvert i de ulike prosjektene. De må gå fra å gjøre egne prioriteringer i forhold til eget arbeid, til å prioritere det samme som de andre deltagerne i prosjektet hvis det skal lykkes (Konsmo, Nordheim og Vibe 2013:26). Rapporten kunne likevel påpeke et par momenter de involverte i prosjektet kunne påvirke for å ha større sannsynlighet for å gi prosjektet en god forankring. Mest sentralt for å få det til var ledelsen. For det første var det viktig at ledelsen aktivt støttet prosjektet og at det ikke ble nølt med å benytte ressurser til å gjennomføre arbeid i tilknytning til prosjektet. For det andre var det viktig at ledere hos alle parter hadde tro på prosjektet og forstod hvor viktig rolle de hadde i forhold til å støtte arbeidet og formidle det videre. Andre faktorer som var viktig var at alle parter i prosjektet opplevde et felles ansvar og eierskap til prosjektet. I tillegg til at de forstod viktigheten av å samarbeide for å gi brukerne bedre tjenester som det var reelt behov for. I tillegg var det viktig med erfaringsdeling, dokumentering og presentering av resultater og involvering av brukerorganisasjoner og brukermiljøer (Konsmo, Nordheim og Vibe 2013:33).

Mangel på forbedringskompetanse dreide seg om hvorvidt prosjektene hadde evnet å bruke metoder for å forbedre sitt arbeid underveis. Blant annet kom det fram som fremmede faktorer å ha god oversikt over arbeidet underveis, få eksterne evalueringer av arbeidet, benytte fokusgrupper til å få fram brukernes behov og bruke nettverk for å få frem ulike perspektiver og ideer (Konsmo Nordheim og Vibe 2013:36).

Dårlig fungerende prosjektgruppe var den siste av faktorene som var oftere hos prosjekter som opplevde mindre grad av suksess. For å fremme en god prosjektgruppe ble det vektlagt at alle deltagende parter burde være representert da gruppa fungerer som et bindeledd. I tillegg ble det anbefalt godt planlagte møter og at gruppa respekterte hverandre

og at de fikk kontakt med andre som gjennomførte lignende prosjekter (Konsmo, Nordheim og Vibe 2013: 35).

4.3 Likeverdsprosjektets visjon og hovedmål

I desember 2008 etablerte Helse Sør-Øst RHF prosjektet likeverdige helsetjenester. Da var målet å utarbeide en strategi som skulle sikre at kunnskap om minoritetsbefolkningen blir lagt til grunn for alle fremtidige planer. På sikt skulle målet være å sikre likeverdige helsetjenester som en følge av utvikling av anbefalinger om tiltak for hele Helse Sør-Øst (Helsedirektoratet 2009:36). Likeverdsprosjektet er en videreføring av dette prosjektet som Helse Sør-Øst hadde i perioden 2008-2009, men har siden juni 2010, hatt en annen sammensetning og Likeverdsprosjektet regnes derfor som et annet prosjekt. Likeverdsprosjektet eies og finansieres av Helse Sør-Øst og Oslo kommune. Fra juni 2010 har Oslo universitetssykehus (OUS) vært ansvarlige for Likeverdsprosjektet (prosjektansvarlige). Hovedmålet har vært å oppfylle Helse Sør-Øst sin visjon: «*Gode og likeverdige helsetjenester til alle som trenger det, når de trenger det, uavhengig av alder, bosted, kjønn, økonomi og etnisk bakgrunn.*» (Helse Sør-Øst 2012:5). Ut i fra dette hovedmålet har prosjektet basert arbeidet ut i fra tre delmål (ibid.):

1. Øke pasientens forståelse og medbestemmelse i behandlingsforløp.
2. Øke kunnskapen rundt hvordan drive helsefremmende arbeid og øke forståelsen for verdien av helsefremmende arbeid.
3. Sikre at fokus på at likeverdige helsetjenester inngår i vanlig drift og etterleves i praksis.

Ut i fra disse delmålene har det blitt initiert en rekke ulike tiltak. Dette har ført til at prosjektet favner bredt. Tiltakene Likeverdsprosjektet fokuserer på har de prosjektansvarlige valgt å plassere i følgende kategorier (Helse Sør-Øst 2012:10-12): Strategi og forankring, måleindikatorer og rapportering, oppfølging av pågående/igangsatte tiltak, tolk og tolketjenester, kommunikasjon og brukermedvirkning, samhandling, nettverk og erfaringsutveksling, rekruttering og kompetanseutvikling, forskning og innovasjon, helsefremmende arbeid, tro og livssyn.

Fem sykehus; Oslo universitetssykehus, Akershus universitetssykehus (Ahus), Lovisenberg Diakonale sykehus (LDS), Sunnaas sykehus og Diakonhjemmet, flere organisasjoner; Den norske legeforening, norsk sykepleierforening, fagforbundet, Rådet for innvandrersorganisasjoner i Oslo, OMOD, og helseforum for kvinner og Oslo kommune har vært deltagende i prosjektet. Prosjektet har et arbeidsutvalg og en prosjektgruppe. I arbeidsutvalget er det i tillegg til representanter fra de fire sykehusene i prosjektet representanter fra Oslo kommune, Helse Sør-Øst RHF og Vestre Viken HF. Vestre Viken og Helse Sør-Øst deltar som observatører i prosjektet og forventes ikke å være med på å iverksette tiltak. I prosjektgruppen er alle prosjektets deltagere representert, i tillegg til to representanter fra brukergruppene prosjektet er rettet mot.

Tiltak som er en del av Likeverdsprosjektet er initiert fra prosjektets arbeidsutvalg. Flere prosjektdeltagere har også valgt å iverksette egne lokale tiltak som bidrar til å oppfylle Likeverdsprosjektets mål. Selv om de da ikke regnes som en del av Likeverdsprosjektet, bidro Likeverdsprosjektet til å synliggjøre de ulike prosjektdeltagernes tiltak ovenfor hverandre.

4.4 Om frokostmøtene

Frokostmøter ble iverksatt som tiltak i 2011, etter at det ble foretatt en kartlegging av hvilke prosjekter institusjonene som deltok i Likeverdsprosjektet hadde iverksatt høsten 2010. Kartleggingen avdekket et mangfold av prosjekter og det ble derfor foreslått å lage en arena hvor parter som arbeidet med prosjekter som hadde sammenfallende tematikk kunne møtes. Det første frokostmøtet fant sted 7.juni 2011 og fram til juni 2012 var det avholdt totalt 7 frokostmøter. Et åttende møte skulle ha funnet sted i november 2012, men ble avlyst som følge av sykdom. Av de møtene som har blitt avholdt, har Oslo universitetssykehus arrangert 3 av møtene, mens Oslo kommune har vært med på å arrangere 2 møter, et av dem i samarbeid med sykehjemsetaten, de to resterende møtene har henholdsvis blitt arrangert av Ahus og LDS. Våren 2013 er det planlagt å avholde 4 frokostmøter. Disse skal arrangeres hos OUS.

4.4.1 Målet med frokostmøtene

Det ble formulert to målsetninger som det var tenkt at frokostmøter skulle bidra til å oppfylle. Det første målet var uttrykt som et ønske om at frokostmøtene skulle kunne fungere som en arena for de partene som følte de jobbet opp mot de samme problemene og/eller hadde

samme målgruppe for sitt arbeid. Det andre målet var at frokostmøtene skulle bidra til at partene som deltok i prosjektet skulle få en eierskapsfølelse til prosjektet. Med andre ord, for at frokostmøtene skal ha fungert som intendert må de ha hatt følgende funksjon i praksis:

1. Være en arena for erfaringsutveksling mellom deltagende parter som jobber med den samme problematikken i sitt daglige arbeid.
2. Bidra til forankring av Likeverdsprosjektet hos de deltagende partene i prosjektet.

Strategien for å nå det første målet var først og fremst å invitere personer som var knyttet til ulike prosjekter om å holde innlegg på frokostmøter med et tema prosjektet jobbet inn mot. Strategien for å nå det andre målet, om økt forankring, var at alle deltagende parter i prosjektet skulle ha ansvar for gjennomføring av ulike frokostmøter i løpet av prosjektperioden.

I forhold til Likeverdsprosjektets målsetninger kan frokostmøter særlig være med på å oppfylle delmål nummer to og tre. Det vil si «øke kunnskapen rundt hvordan drive helsefremmende arbeid og øke forståelsen for verdien av helsefremmende arbeid» og «sikre at fokus på likeverdige helsetjenester inngår i vanlig drift og etterleves i praksis» og i mindre grad delmål 1. «Øke pasientenes forståelse og medbestemmelse i behandlingsforløpet». Dette er forutsatt at frokostmøtene har klart å etterleve egne målsetninger.

4.4.2 Innhold, tematikk og deltagelse på møtene

I henhold til intensjonene med frokostmøtet, om forankring og erfaringsutveksling, ble det forsøkt å bruke frokostmøtene som en arena hvor ulike enheter kunne presentere prosjekter de selv hadde igangsatt som var tilknyttet den overordnede tematikken til møtene. Temaene for frokostmøtene som har blitt avholdt fram til og med juni 2012 var som følger: Kommunikasjon, diabetes og helsefremmende arbeid, tro-og-livssyn, kvinner og barn, eldre, rekruttering og kompetanseutvikling og rus og psykiatri.

Ettersom tema og hvilke prosjekter som ble presentert varierte fra gang til gang varierte det hvem som holdt innlegg fra møte til møte. Det innebar at både personer som var tilknyttet Likeverdsprosjektet eller en av partenes prosjekter, holdt innlegg. Dette bidro til at deltagere fikk anledning til å få innsikt i hvordan andre organisasjoner strukturerte sitt arbeid og håndterte den aktuelle problematikken.

Lengden på frokostmøtene var satt til å være en og en halvtime og det ble servert frokost på alle møtene. På de fleste frokostmøtene var det 2-3 personer som holdt innlegg som på forskjellig vis var knyttet opp mot frokostmøtets hovedtema. Det var lagt opp til at hvert innlegg skulle være på om lag 15-20 minutter hver, slik at den siste delen av hvert frokostmøte skulle benyttes til diskusjon deltagerne i mellom. I tillegg ga flere av de som holdt innlegg på de ulike frokostmøtene caseoppgaver til deltagerne slik at de hadde dette som utgangspunkt for diskusjon samtidig som de fikk mulighet til å tenke gjennom de problemene man kan møte på i forhold til det aktuelle temaet. Mange informanter mente at diskusjonen i etterkant av møtene var svært givende, men at det ved et par anledninger var utfordrende å få tilstrekkelig med tid da innleggene ved enkelte anledninger gikk over tiden.

De som ønsket å delta på frokostmøtene kunne melde seg på forhånd via systemet questback. Dette var satt i system fra det andre frokostmøte og var derfor ikke mulig på det aller første møtet i juni 2011. På det meste var antall påmeldte til et frokostmøte 42 personer. På dette frokostmøtet var temaet kvinner og barn. Dette møtet ble avholdt 1. mars 2012. På det laveste var det 14 stykker som var påmeldt på forhånd. Temaet på dette møtet var rus og psykiatri. Gjennomsnittlig deltakelse var på om lag 25 personer på hvert møte. Det er vel og merke seg at det ble påpekt av en av informantene at tallene i forhold til antall påmeldte ikke nødvendigvis gjenspeilte antallet deltagere på møtene. Noen ganger var det færre, mens på møtet om rus og psykiatri, hvor det var få påmeldt på forhånd, var det betraktelig flere som deltok på møtet. Av de informantene som hadde vært med på å iverksette og gjennomføre diverse frokostmøter, var det et generelt syn at de burde ha klart å få flere til å delta på hvert av møtene.

Det ble blant annet påpekt at det kunne kanskje vært mulig å annonsere og reklamere for de ulike møtene i større grad enn det hadde blitt gjort, og å forsøke å reklamere i bedre tid i forkant og bredere. I forkant av noen av møtene mente informantene at informasjonen om tid og sted for et frokostmøte kom på et altfor sent tidspunkt, noe som kan ha bidratt til at deltagelsen ble lavere.

I tillegg opplevde enkelte som hadde ansvar for å iverksette på vegne av andre institusjoner enn OUS å være usikre på hvor mange som ble invitert til møtene via epostlistene. Dermed var det også uklart om det var anledning til å invitere personer fra egen arbeidsplass og eventuelt hvor mange.

En tredje forklaring informantene foreslo var at det for mange var vanskelig å finne tid til å gå på møtene fordi de jobbet i turnus eller at de hadde for mye annet å gjøre. I tillegg var

det en respondent i spørreundersøkelsen som ble gjort av sekretariatet til Likeverdsprosjektet i forbindelse med avviklingen av frokostmøtene som påpekte at flere opplevde at det var vanskelig å få fri til å gå på møtene, som en følge av at ledelsen ikke så meningen med slike møter.

En siste mulig forklaring på variasjonen i oppmøte kan være lokaliseringen av frokostmøtene. De møtene som hadde flest deltagere jevnt over var de som ble holdt av OUS, mens det var noe lavere deltagelse på frokostmøtene arrangert av Oslo kommune, LDS og Ahus. Det er vanskeligere for ansatte ved institusjoner sentralt i Oslo å delta på et møte på Ahus enn i nærområdet. Da et møte som er ment å skulle vare en og en halv time fort vil ta opp til 3 timer av dagen som følge av ekstra reisevei.

Når man ser på oppmøte på denne måten er det viktig å ta hensyn til at frokostmøtene dreide seg om prosjekter og prosjektarbeid og dermed var det kanskje ikke tematisk interessant for personer som ikke var tilknyttet prosjekter. Likevel var det flere som uttrykte ønske om flere deltagere på de(t) frokostmøte(ne) de selv var med å arrangere. Samtidig innrømmet flere at dette kanskje var urealistisk å forvente da målgruppen for tiltaket først og fremst var de som drev med prosjekter og iverksetting av prosjekter. Noe som medførte at frokostmøtene som en følge av sin natur, naturligvis ville ha en begrenset målgruppe. Da de som ikke var med på iverksetting av prosjekter i mindre grad kunne være med på en erfaringsutveksling, da de mest sannsynlig ikke ville ha en slik erfaring til å begynne med. Hvis målgruppen er så smal, så er det antagelig for mye å forvente høyre deltagelse enn det som var på møtene. Men de fleste informantene, som både hadde vært med å iverksette og deltatt på et eller flere av møtene opplevde at de selv fant det nyttig, og hadde inntrykk av at langt flere enn de som var til stede på møtene også kunne ha hatt det.

4.4.3 Iverksettingen: hva krevde et frokostmøte for å bli gjennomført?

Generelt kom det frem blant de som hadde vært med å arrangere frokostmøter at det ikke nødvendigvis krevde mye innsats for å få gjennomført et møte. Det som skulle til var å booke et rom, lage et program og få tak i personer, gjerne tilknyttet relevante prosjekter i hovedstadsområdet til å komme og holde et innlegg. Hovedutfordringen for de som skulle iverksette, var potensielt at de ikke hadde så mye kunnskap om hva det innebar før de skulle være med å arrangere det. Enkelte informanter visste heller ikke så mye om Likeverdsprosjektet til å begynne med, før de faktisk skulle iverksette et frokostmøte. Dette var også en følge av at det var sykemeldinger og permisjoner av personer underveis i

prosjektperioden, slik at det ble en del utskiftninger, noe som også gjorde det vanskeligere for sekretariatet ved OUS å ha oversikt over hvem som skulle gjøre hva til enhver tid. Det som også kunne være en utfordring for de som skulle iverksette var å finne personer som kunne holde innlegg. Åhus opplevde for eksempel å måtte avlyse et møte som følge av at de som skulle holde innlegg på det møtet de skulle arrangere måtte melde forfall og det var vanskelig å finne andre som kunne holde innlegg isteden. Men serveringen av frokost, som kunne kreve litt økonomisk ressurser, var det ingen som opplevde som et problem. I tillegg var de også tilbuds å få eventuelle kostnader i forbindelse med servering av frokost dekket av OUS. Alle enhetene valgte likevel å ta fra sine egne midler, i kommunen eller andre steder.

Av institusjonene i prosjektet, er det kun OUS som fra begynnelsen av som fikk i oppdrag fra prosjektets eiere, Helse Sør-Øst og Oslo kommune, å ha et sekretariat som har hatt mulighet til å bruke deler av sin arbeidstid til å følge opp prosjektet og deriblant sørge for gjennomføringen av diverse frokostmøter. Det ble derfor også deres ansvar å forsøke å sørge for at ulike deltagende institusjoner var med på å arrangere frokostmøter. Selv mener de ansvarlige ved OUS at de i liten grad lykkes med dette, til tross for at alle institusjonene som er representert i prosjektets arbeidsutvalg har arrangert minst ett frokostmøte hver. Noe av grunnen var at det var vanskelig få arrangert alle de frokostmøtene som var planlagt, og det ble også en del forskyvinger og forsinkelser fra de andre institusjonenes side. Noe som også er årsaken til at OUS har arrangert så mye som tre av syv frokostmøter selv. Årsakene til forskyvningene var noen ganger som følge av sykdom, andre ganger som følge av at de som skulle arrangere frokostmøte mente at de hadde det for travelt.

4.4.4 Nytte i forhold til daglig praksis

Spørreundersøkelsen som de prosjektansvarlige selv gjorde for å evaluere frokostmøtene avdekket at flertallet av de som hadde vært på et, eller flere frokostmøter, var svært fornøyd med innholdet i frokostmøte(t/ne) og fant det de hadde deltatt av på av møter nyttig. Også blant informantene var det en oppfatning om at de ulike temaene var nyttige for sitt arbeidsområde

I et spørsmål, hvor det var rom for at respondenten kunne utdype («Hva har du fått ut av arrangementet? Eller hvorfor var ikke dette nyttig for deg og ditt arbeid?»), ble det positive inntrykket de foregående spørsmålene hadde avdekket, forsterket. Flere respondenter hadde her vektlagt at møtet fungerte godt som en arena hvor personer som jobbet med de samme problemstillingene i sitt daglige arbeid fikk utvekslet erfaringer på tvers av sine respektive

arbeidsplasser og knyttet kontakt med disse. Flere av respondentene valgte selv å benytte begrepet nettverksbygging for å beskrive dette.

Det samme spørsmålet avdekket at det også var deltagere som ikke delte dette synet. Noen respondenter opplevde at de ikke fikk noe ut av møtene som de kunne anvende i praksis på sin arbeidsplass.

Et annet spørsmål i spørreundersøkelsen som dekket innholdet i frokostmøtene var: «Hvilke(t) tema fikk du lyst til å høre mer om?». I den sammenheng var det særlig trukket fram at respondenter ønsket temaer som tok for seg metodebruk i arbeidet, informasjonskanaler og praktisk gjennomføring av prosjekter og tiltak som ble trukket fram som ønskelig.

Under intervju med informantene ble erfaringsutveksling ofte trukket fram som det mest positive med frokostmøtene. I tillegg til at de ga mulighet til å knytte kontakter på tvers av institusjonene. Når det kom til erfaringsutveksling definerte informantene det som suksessfullt hvis møtene hadde endt med at representanter fra de ulike prosjektene, både av de som holdt innlegg og andre som deltok, utvekslet kontaktinformasjon og at møtene fungerte som «(...)en katalysator for deres videre samarbeid». Et tredje aspekt med møtene som ble særlig fremhevet som bidragsgivende til dette var diskusjonen det var lagt opp til i etterkant av frokostmøtene. På flertallet av frokostmøtene skal disse diskusjonene ha vært svært givende, en sjelden gang ikke, som følge av lite tid.

5 Analysen

I denne delen av oppgaven vil jeg benytte teorien jeg redegjorde for i kapittel 2 og empirien i kapittel 5 for å forsøke å svare på oppgavens problemstilling. Den var som følger:

Bidra tiltaket frokostmøter til erfaringsutveksling mellom prosjekter som hadde like problemstillinger og at prosjektet ble forankret hos prosjektdeltagerne? Var det sider ved iverksettingen som hemmet eller fremmet at tiltaket fikk den ønskede funksjonen?

Strukturen vil være den samme som i teorikapittelet. Det vil si at empirien først vil bli diskutert forhold til de teoretiske variablene til Van Meter og Van Horn. Deretter vil jeg diskutere empirien i forhold til de to klassiske iverksettingsperspektivene ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp. Til slutt tar for meg de nyere synene på iverksetting, iverksetting som læringsprosess og iverksetting via nettverk. I kapittelets siste del vil jeg forsøke å diskutere de ulike perspektivenes forklaringskraft på det aktuelle caset.

5.1 Målets klarhet

Iverksetterne hadde formulert to mål med frokostmøtene:

1. Være en arena for erfaringsutveksling mellom deltagende parter som jobber med den samme problematikken i sitt daglige arbeid.
2. Bidra til en forankring av Likeverdsprosjektet hos de deltagende partene i prosjektet.

Det viktigste aspektet ved å sette seg ett eller flere bestemte mål med et tiltak, er at det gjør det mulig i ettertid å finne ut om man har oppnådd det man har ønsket med tiltaket eller ikke. Begge målene har i utgangspunktet ikke helt klare indikatorer, men de prosjektansvarlige har gitt en egen forklaring på hva de legger i målsetningene. For å nå det første målet må parter som jobbet med tematikken i det daglige ha deltatt på det relevante frokostmøtet. I tillegg må de ulike deltagende parter ha fått noe ut av møtet i form av en erfaringsutveksling. En siste dimensjon dette målet inneholdt et ønske om at personer som jobbet med tematikken i det daglige, som ikke nødvendigvis var en del av et prosjekt, deltok på møtene for å få mer kunnskap og eventuelt delte av sine egne erfaringer.

Slik det kom frem av undersøkelsen de prosjektansvarlige gjorde selv, fant de fleste respondentene møtet de selv deltok på nyttig og lærerikt. I tillegg fungerte møtene som en arena hvor folk som jobbet med prosjekter som tok for seg samme problematikk kunne møtes

og utveksle erfaringer og eventuelt samarbeide videre med å utvikle sine respektive prosjekter. De kunne også med ganske stor sikkerhet bekrefte at en del prosjekter hadde begynt å samarbeide i etterkant av frokostmøtene. I tillegg var det nyttig og lærerikt for ulike deltagere å høre hvordan problemer andre som jobbet med det samme møtte på og hvilke strategier de eventuelt hadde for å løse dem. At deltagerne fikk noe ut av å delta på møtene er det dermed grunn til å tro.

Det ble også påpekt at på alle frokostmøtene som ble arrangert ble det understreket at arrangementet var en følge av Likeverdsprosjektet, noe som kan ha bidratt til at flere enn ellers visste om Likeverdsprosjektet som en følge av frokostmøtene.

Når det kommer til deltagelse og at flere mente at det burde ha vært flere deltagere på et møte, så kan ikke dette sies å være et nødvendig aspekt for å nå målet om erfaringsutveksling. Å nå ut til mange er en fordel om man skal øke bevisstheten om problematikken i hele organisasjonen, men det er ikke sikkert at temaet er relevant for alle. Samtidig er det også en fordel at det ikke er for mange på et slikt møte, hvis en skal få til en god og uformell dialog mellom de som deltar. Da er det viktigere at de som deltar har noe å bidra med selv og at de kan forplikte seg til å jobbe for å etablere samarbeid på tvers av institusjonene i etterkant av møtene enn at det er et høyt oppmøte.

Det som skulle til for å nå målsetning nummer to om forankring, var ifølge de prosjektansvarlige selv å sørge for at de ulike prosjektdeltagerne var med på å arrangere frokostmøter. Alle institusjonene som var representert i arbeidsutvalget har arrangert minst et frokostmøte hver. Så forutsetningen for å få til en forankring av prosjektet er med andre ord oppfylt.

Likevel så var det ingen av informantene som hadde inntrykk av at tiltaket hadde lyktes med å bidra til en forankring av prosjektet. Selv om strategien for å få det til, at frokostmøter ble arrangert av alle prosjektdeltagerne ble fulgt. En av grunnene kan være at antallet frokostmøter totalt sett ble for lavt. Flere møter ble forsinket eller avlyst av ulike årsaker, slik at sekretariatet ved OUS opplevde å måtte trekke den største delen av lasset for at det skulle bli arrangert frokostmøter med jevne mellomrom. En annen grunn er at fokuset på at forankring var en del av intensjonen med frokostmøter var lavt. Det ble av informantene brukt flere formuleringer som å bidra til økt eierskap hos partene og ansvarliggjøring, vel så ofte som forankring. Noe som kan indikere at de ikke nødvendigvis hadde en klar begrepsforståelse. For både ansvarliggjøring av partene og eierskap til tiltaket er momenter

som ifølge definisjonen av forankring, skal kunne bidra til det. Det er derfor ikke noe i tillegg til i forankring eller noe helt annet.

Som rapporten laget av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten understrekte, er forankring noe av det vanskeligste å lykkes med i slike prosjekter. Denne rapporten vektla som det viktigste for forankring ledelsens involvering og alle parter aktive prioritering av arbeidet. Så frokostmøter alene virker ikke som et tilstrekkelig tiltak for å sikre dette. Det bidro til ansvarliggjøring av partene, da de måtte bidra, men engasjementet virket ikke å være stort hos alle partene for å arrangere. Det kan hende at det bidro til noe mer forankring i samspill med andre prosjekter og tiltak, men det vites ikke og kan derfor ikke sies noe om her.

Om frokostmøter med større sikkerhet skulle ha bidratt til en forankring av prosjektet er det flere aspekter som var nevnt i rapporten som i større grad burde ha vært tilstede. For det første burde møtene foregått på et så høyt nivå at de som deltok med sikkerhet hadde myndighet til å sette prosjektet på dagsorden i egen institusjon. Det kom frem i intervjuene at ikke alle ledere nødvendigvis ga sine ansatte fri til å gå på slike møter. Dette alene kan være en indikasjon på at prosjektet ikke var godt nok forankret hos ledelsen, noe som virket særlig viktig for å sikre at prosjektet som helhet lykkes. På den annen side kan det hende at ledelsen ikke opplevde den aktuelle tematikken som særlig relevant for sine ansatte og derfor ikke så behovet for at de skulle delta. Dette kan bety at ønsket om erfaringsutveksling mellom parter med samme arbeidsområde og ønsket om forankring var litt på kollisjonskurs. Da mer generelle temaer kunne sikret høyere deltagelse. Ikke minst, det ville vært enda bedre om ledere på alle nivåer, selv deltok på møter av denne typen, noe som kan bety at målgruppen for frokostmøtene burde vært mer spesifikk.

Det vanskeligste i forhold til de målsetningene som er blitt definert er at de ikke er direkte målbare eller klart definert av de prosjektansvarlige, de har kun nevnt hvilke strategier de tenkte skulle benytte for å oppnå målene, uten å avklare hva de la i begrepene.

Erfaringsutveksling, kunne potensielt vært operasjonalisert som en variabel hvor man brukte antall prosjekter som påbegynte samarbeid i etterkant av et frokostmøte, men dette ville vært en tidkrevende oppgave. I tillegg ville en slik operasjonalisering ikke ta hensyn til at erfaringsutveksling kan være viktig for å øke kunnskap og ren formidle til andre hva som blir gjort. Videre samarbeid er med andre ord ikke nødvendig for at deltagere på møtet skal ha fått noe ut av det. At det ikke er målbart betyr ikke at det ikke er verdifullt.

Selve definisjonen av forankring, inneholder flere aspekter, som deltagelse og aktiv og positiv støtte til tiltaket. Vel så mange aspekter inneholder anbefalingene til Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, at å oppnå alle gjennom et tiltak virker vanskelig.

Om det har blitt benyttet andre virkemidler for å sikre forankring av Likeverdsprosjektet i sin helhet er uvisst, men frokostmøtene alene kunne ikke bidra til oppfyllelsen av dette målet.

5.2 Styringsforhold

Ideen om frokostmøter som tiltak kom ikke ovenfra fra en politisk elite eller en ledelse i et hierarkisk organisasjonssystem. Det kom fra personer som selv var svært aktive med iverksettingen av prosjektet i sin helhet. Når ideen om tiltaket kommer fra dette nivået, skulle en tro at det potensielt skulle være lett å kommunisere hvilke intensjoner man hadde med tiltaket. Utfordringen er nok i at det skulle foregå på tvers av institusjoner, noe også et av målene klart formulerte at skulle skje. Årsaken til vanskelighetene med å oppnå det ene målet med tiltaket kan ligge her. For at man skal lykkes med å iverksette på tvers av institusjoner må alle som skal iverksette tiltaket ha forstått meningen med det og det må være god kommunikasjonsflyt innad og på tvers av alle institusjonene i prosjektet. Enkelte informanter som var med på å iverksette møter på vegne av andre institusjoner enn OUS, innrømte at de i ikke visste så mye hverken om Likeverdsprosjektet eller hva det innebar å arrangere et frokostmøte før de skulle gjøre det. Når de var tildelt ansvaret opplevde de det som uproblematisk å få informasjonen de behøvde for å arrangere et slikt møte. Mye som følge av hjelp og oppfølging fra sekretariatet ved OUS. Likevel, mangelen på kunnskap i forkant tyder på at det ikke har vært god nok kommunikasjonsflyt ut til alle ledd i andre institusjoner som skulle bidra.

Enda en utfordring de prosjektansvarlige hadde i forhold til å kommunisere ut til andre enheter var at det var sjelden en fast person eller personer som til enhver tid hadde ansvar for å følge opp institusjonens forpliktelser ovenfor Likeverdsprosjektet. Dette var det flere grunner til, som sykmeldinger og permisjoner. Med andre ord kan det være tre problemer i forhold til styringsforhold. Det første er at det generelt er mer utfordrende å iverksette på tvers av institusjoner enn innad i en institusjon. Dette igjen leder til større utfordringer når det gjelder å kommunisere mål og mening med tiltak videre til andre institusjoner. Dette problemet blir, for det tredje, ikke mindre dersom det ikke er klart hvem de prosjektansvarlige

skal henvende seg til for å få tiltak iverksatt ved institusjonen på den måten det har blitt enighet om.

5.3 Trekk ved de iverksettende enheter

I arbeidet med å samle inn data har ikke formelle og uformelle sider ved de ulike institusjonene blitt undersøkt. Dermed er det begrenset hvor mye som kan sies om disse forholdenes innvirkning på iverksetting av frokostmøtene. Prosjektbaserte tiltak, slik som dette, får begrenset med ressurser, og som jeg har vært inne på flere ganger tidligere, var det bare på OUS de hadde ansatte som kunne bruke hele arbeidsdagen sin på å gjennomføre prosjektet. Dette medførte at de som skulle jobbe med prosjektet fra andre institusjoner antagelig måtte investere betraktelig med egeninnsats for å sette seg inn i meningen med prosjektet og de ulike tiltakene, i tillegg til å ivareta sine faste oppgaver.

5.4 Økonomiske og politiske faktorer

Et tiltak av denne typen sin grad av suksess har nok mer å gjøre med ressurser, enn politikk. Om det var enighet om tiltaket eller ikke til å begynne med kan riktignok ha noe å si i forhold til hvorfor gjennomføringen gikk som den gikk. Mye gikk tross alt bra og ble som ønsket. De fikk skapt en arena for erfaringsutveksling. Det som ikke fant sted var aktiv mobilisering hos flere av institusjonene som deltok i prosjektet for å bidra til gjennomføringen av tiltaket. Flere av institusjonene skal ha skyldt på at det var mangel på ressurser og tid til å sette av til et slikt tiltak. Dette kan både være en reell situasjon, men det var som nevnt ikke mye som nødvendigvis krevdes for å gjennomføre et slikt frokostmøte. Det er også grunn til å tro at dersom lederne ved de ulike institusjonene ikke så poenget med å bruke av sine ansattes tid til å gjennomføre tiltaket, kan dette ha hindret en suksessfull gjennomføring av tiltaket. At de prosjektansvarlige ved OUS opplevde lav grad av initiativtaking fra andre institusjoner kan tyde på manglende vilje og motivasjon hos andre institusjoner. Det kan være flere årsaker til dette. En grunn er manglende forståelse for tiltaket. Det andre er ressurs situasjonen. Det er vanskelig å si helt klart og entydig hva som må til av ressurser for å igangsette et frokostmøte. Som det har kommet frem tidligere krever det ikke nevneverdig med tid eller økonomiske ressurser for å få det til. Det krever riktignok at de som skal iverksette setter seg inn i hva som skal gjøres for å gjennomføre et frokostmøte

med relevant tema og foredragsholdere. Noe som igjen kan bety at en institusjon kanskje ikke var klar over hvor mye tid og ressurser de måtte legge i gjennomføringen før de eventuelt hadde sagt ja. Dette betyr at mer ressurser kunne ført til at flere frokostmøter hadde blitt gjennomført.

5.5 Motivasjon hos iverksetterne

Alle variablene over spiller inn på motivasjon. Hvis gjennomføringen av frokostmøtene ble opplevd som arbeidskrevende og kom i tillegg til vanlige arbeidsoppgaver, er dette en demotiverende faktor. Hvis lederne ved institusjonen ikke så noen grunn til at de skulle gjennomføre frokostmøter, er dette en annen demotiverende faktor. En tredje demotiverende faktor kan være at de ikke er enige i at frokostmøtene er et godt tiltak for å sørge for en forankring av Likeverdsprosjektet eller som en god arena for erfaringsutveksling. De informantene som ble intervjuet har alle vært med å gjennomføre et eller flere frokostmøter. Derfor er det vanskelig å kunne vite helt sikkert hvorfor noen som skulle ha bidratt med å iverksette tiltaket valgte å la vær. Vanlige forklaringer som de andre informantene hadde fått med seg var at de manglet tid og ressurser, en annen ting som ble påpekt var at enkelte opplevde at slike møter ikke ble prioritert av ledelsen i enkelte institusjoner. Dette var også noe som kom frem av spørreundersøkelsen som hadde blitt gjennomført, da enkelte hadde opplevd at det var vanskelig å få frigitt tid til å gå på møtene. Dette igjen kan også bety at det ikke var forståelse for problemene Likeverdsprosjektet var rettet mot. Da er det en fjerde demotiverende faktor som kan være tilstede, nemlig manglende forståelse for problemet. Et femte moment er at frokostmøter, som tiltak, gjør ikke noe direkte for å løse problematikken med innvandrerhelse, og i motsetning til en rekke andre arbeidsoppgaver i helsevesenet, er det ikke en nødvendighet å gjennomføre et frokostmøte. Tiltaket kan for noen rett og slett ikke ha virket viktig nok til å bli gjennomført.

5.6 Ovenfra-og-ned

Ovenfra-og-ned perspektivet er en av de to første tilnærmingene som forsøkte å lage et helhetlig rammeverk for vurderingen av iverksetting. De modellene som ble laget ble etter hvert ganske komplekse, så denne analysen tar kun utgangspunkt i en generell, helhetlig forståelse av perspektivet. Det sentrale i denne tilnærmingen var å identifisere variable som

hadde noe å si for graden av suksessfull iverksetting, med et viktig kriterium; At de kunne påvirkes. Utfordringen med å benytte ovenfra-og-ned på dette caset er kravet til høy hierarkisk kontroll, og aller helst, et formelt vedtak om at noe skal gjøres og hvordan. Selv om samhandlingsprosjektet ble vedtatt og utarbeidet på et høyt administrativt nivå, kom forslag til tiltak og prosjekter fra et lavere nivå. Disse tiltakene skal bidra til å oppfylle prosjektets overordnede målsetninger. Til en viss grad er forutsetningen for å bruke ovenfra-og-ned perspektivet møtt. Det finnes en form for vedtak om at noe skal gjøres. En forutsetning som ikke er i like stor grad til stede er hierarkisk kontroll. Selv om det var et sekretariat på OUS som hadde et overordnet ansvar for å følge opp prosjektet, var de ikke overordnet noen av de andre institusjonene som var med på prosjektet. Dette igjen kan knyttes til en av de tre vanlige forklaringene denne teoretiske tilnærmingen har når iverksettingen ikke går som forventet; Fravær av klare autoritetsstrukturer, uklare mål og motstand hos lokale iverksettere.

Når det gjelder variabelen fravær av klare autoritetsstrukturer var det helt klart hvem som hadde ansvaret for prosjektet i det daglige. Så denne faktoren er ikke nødvendigvis sterkt til stede. Det som taler for at det kan ha funnet sted var at de ulike deltagende partene sto fritt til å iverksette tiltak og starte prosjekter. Slik at det var ingen enhet som til enhver tid hadde overordnet kontroll og styring over hva som ble gjort i forbindelse med prosjektet. Dermed ble det kanskje ikke en selvfølge å etterkomme de prosjektansvarliges ønske om at de ulike institusjonene skulle iverksette et frokostmøte for å sørge for erfaringsutveksling og forankring av prosjektet lokalt. Den andre vanlige forklaringen til ovenfra-og-ned-perspektivet er mangel på klare mål med grunn i gyldig teori. Selv om målene med frokostmøte ved første øyekast virker entydige, er både erfaringsutveksling og forankring svært vanskelig å operasjonalisere. Målsetningene for tiltaket ville derfor hatt mye å vinne på å ha et klart teoretisk utgangspunkt. Det vil si, at det var bevist at å la parter møtes i en uformell sammenheng slik som frokostmøtene kunne sikre både erfaringsutveksling og lokal forankring av prosjektet. Den siste vanlige forklaringen på hvorfor ting eventuelt ikke gikk som det var tenkt i dette perspektivet er motstand hos lokale iverksettere og manglende effektivitet lokalt. Dette er en forklaring jeg finner svært lik Van Meter og Van Horns variabeltrekk ved iverksettende enheter. Holdninger og grad av effektivitet lokalt er ikke blitt undersøkt i forbindelse med denne oppgaven. Dermed er dette en variabel det ikke kan sies noe om.

5.7 Nedenfra-og-opp

Behovet for frokostmøter ble ikke avdekket umiddelbart ved prosjektets start, men som en følge av en kartlegging av alle prosjekter som var satt i gang i forbindelse med Likeverdsprosjektet. Kartlegging var nødvendig som følge av at de ulike prosjektdeltagerne sto fritt til å igangsette tiltak som de mente ville bidra til å oppfylle prosjektets overordnede problemstillinger. En slik frihet i forhold til valg av tiltak i forbindelse med de overordnede tiltakene passer bra inn med det synet nedenfra-og-opp-perspektivet har på iverksettingsprosessen. De som jobber med problemene prosjektet er ment å jobbe for å løse, har mye å si i forhold til utarbeidelsen og gjennomføringen av tiltakene. Det er de som kan regnes som den såkalte front-linjen eller bakkebyråkratene.

Denne tilnærmingen mangler riktignok eksplisitte anbefalinger i forhold til hva som eventuelt kunne vært gjort annerledes. Perspektivets styrke er tross alt dets fleksibilitet. Fleksibiliteten innebærer også at den ikke tar iverksettingsstrukturer for gitt, en av forskningsoppgavene om man benytter denne tilnærmingen er derfor å avdekke iverksettingsstrukturene. Dette har ikke vært i fokus her, som følge av at problemstillingen mer har vært opptatt av suksessraten i forhold til målene som ble satt i forkant av gjennomføringen. Det som kan sies om iverksettingsstrukturene er som følger. OUS hadde et sekretariat som hadde et ansvar med å følge opp hele prosjektet. Det var også personer herifra som arrangerte frokostmøtene som ble holdt av OUS. Hos andre institusjoner som bidro med å iverksette frokostmøter var det innen slik struktur. De hadde en person representert i arbeidsutvalget til prosjektet, men det var ikke nødvendigvis disse som iverksatte frokostmøtene, men delegerte det videre til andre i organisasjonen.

Når det gjelder dette perspektivets bidrag til å besvare oppgavens problemstilling er det begrenset. Frokostmøtet var ment å bidra til erfaringsutveksling og forankring. Frokostmøtene bidro til at ganske like prosjekter ble bevisst hverandres eksistens. Dette er tilstrekkelig for å si at tiltaket lykkes ifølge dette perspektivet. Det er ikke så opptatt av suksessraten i forhold til de overordnede målsetningene. Så selv om tiltaket ikke kan sies å ha bidratt til både forankring og erfaringsutveksling har det hatt en positiv innvirkning på problemet med at flere jobbet med tilnærmet samme tematikk uten å være bevisst hverandre.

5.8 Iverksetting som læringsprosess

I og med at tiltaket ble påtenkt i forbindelse med en kartlegging av andre tiltak, er det mulig å se tendenser til at iverksettingen av Likeverdsprosjektet har foregått som en læringsprosess med kontinuerlig tilbakemeldinger i løpet av prosjektperioden. Frokostmøtene kan derfor sees som en direkte konsekvens av de erfaringer prosjektdeltagerne hadde gjort seg fram til det punktet kartleggingen foregikk. Underveis i iverksettingen av tiltaket ble det også forsøkt å få inn erfaringer fra hvert enkelt møte ved bruk av questbacks som påmeldte deltagere kunne velge å svare på. Det var varierende hvor mange som ga tilbakemelding etter hvert møte, men muligheten for tilbakeføring av erfaringer var til stede på ethvert møte. Frokostmøtenes funksjon i et læringsperspektiv er også til stede. Det kom fram at i en så uformell setting som frokostmøtene var så opplevde samtlige informanter at det var lettere å prate med andre personer om hva som ikke hadde fungert i prosjektene de hadde igangsatt. Noe som gjerne var utelatt fra de skriftlige rapportene. At et av hovedmålene med tiltaket er å sørge for erfaringsutveksling og læring er også noe som er i tråd med iverksetting som en læringsprosess, særlig da det også var med på å senke terskelen for også å si noe om de tingene som kanskje ikke fungerte så bra, noe som er en av hovedutfordringene ved tilbakeføring av kunnskap man får ved iverksetting av tiltak i praksis.

5.9 Iverksetting via nettverk

Vektleggingen av aktørenes egeninteresse og nettverk i dette perspektivet kan benyttes til å forklare deltagelse og suksessen med erfaringsutveksling. For som en informant sa om andelen deltagere var det mer eller mindre opp til hver enkelt om de fant tid av sin arbeidsdag til å gå på møtene eller ikke. Da er det lettere å gå på møtene dersom det er ved egen arbeidsplass en langt unna. I tillegg er det mer grunn for den enkelte å delta på et slikt møte, dersom tema og innhold er relevant for den enkeltes arbeid. Med tanke på at sekretariatet til Likeverdsprosjektet satt på OUS er det ikke rart at oppmøte ved denne institusjonen var høyere enn ved andre, i tillegg til at den mer sentrale beliggenheten kan ha noe å si. Når det kommer til erfaringsutveksling, var frokostmøtene slik jeg har oppfattet det en unik arena for de som jobbet med prosjekter knyttet opp mot tematikk rundt innvandreres helse til å møte andre som jobbet med noe av det samme. I tillegg fikk de mulighet til å formidle eget arbeid og knytte kontakter med andre som jobbet med lignende prosjekter.

5.10 Oppsummering av de ulike perspektivenes forklaringskraft

De ulike iverksettingsteoriene ga mulighet til å belyse mange sider ved iverksettingen og gjennomføringen av tiltaket frokostmøter som gjør det mulig å besvare oppgavens problemstilling. Særlig diskusjonene av målenes klarhet, som er en av variablene Van Meter og Van Horn avdekket, bidro til å besvare problemstillingens første spørsmål: *Bidro tiltaket frokostmøter til erfaringsutveksling mellom prosjekter som hadde like problemstillinger og at prosjektet ble forankret hos prosjektdeltagerne?* Svaret er som følger: Det er mye som tyder på at erfaringsutveksling fant sted som en følge av frokostmøtene og at dette bidro til at prosjekter med lik tematikk ble klar over hverandre slik at de i etterkant kunne samarbeide. Om ikke annet fikk de ulike representantene fra de ulike prosjektene formidlet om sitt arbeid til andre. Graden av erfaringsutveksling kan det ikke sies så mye om. Dette som en følge av at dette er vanskelig å operasjonalisere. En mulighet hadde vært å forsøke å kartlegge antall prosjekter som hadde begynt å samarbeide i etterkant av et frokostmøte, men dette ville redusert nytten andre deltagere hadde av møtet som de tok med tilbake til sin egen institusjon uten å nødvendigvis starte et formelt samarbeid med andre parter.

Det er lite som tyder på at frokostmøter bidro til forankring av Likeverdsprosjektet hos de deltagende partene. Dette var et syn som også var delt av informantene med som hadde tilstrekkelig kunnskap om tiltaket til å si noe om dette. Det er flere mulige årsaker til at frokostmøter ikke kan sies å ha bidratt til forankring av prosjektet. For det første er det antallet møter. Syv møter over en periode på ett år var nok ikke tilstrekkelig for å sikre en jevn strøm av kommunikasjon og utveksling av erfaring og ideer til å forankre prosjektet i sin helhet. For det andre har det noe med innhold og tematikk på møtene. Frokostmøtene var myntet på de som jobbet med prosjekter slik at det kunne bli en erfaringsutveksling dem i mellom. Ergo var ikke målgruppen den riktige i forhold til å sikre en forankring av Likeverdsprosjektet hos prosjektdeltagerne. Da burde frokostmøtenes innhold og tematikk vært mer fokusert på viktigheten av Likeverdsprosjektet og partenes rolle i forhold til iverksettingen av hele Likeverdsprosjektet. Høyere involvering av ledelsen i en slik møteaktivitet kunne også bidratt til at frokostmøter i større grad kunne ha fungert som et tiltak for å sikre forankring. For det fjerde er forankring utfordrende å få til. Strategien som skulle sikre forankring ved hjelp av frokostmøtene var at alle deltagende parter i prosjektet skulle arrangere frokostmøter. Dette skjedde ikke uten forsinkelser og avlyste møter. Alene er ikke

dette et problem. Et større problem er at det ikke er noen grunn til å tro at strategien som var valgt kunne bidra til økt forankring og en følelse av eierskap overfor Likeverdsprosjektet i sin helhet.

Når det gjelder å besvare problemstillingens andre spørsmål: *Var det sider ved iverksettingen som hemmet eller fremmet at tiltaket fikk den ønskede funksjonen?*, er det særlig de andre variablene fra Van Meter og Van Horn sin modell som bidrar til å belyse potensielle faktorer som har innvirket på tiltakets grad av suksess. Faktorer som kan ha hemmet frokostmøtene i å ha fungert optimalt er mangel på kommunikasjon på tvers av enhetene, uklar ansvarsfordeling, skjevfordeling av ressurser i form av tid til å iverksette tiltak, motivasjon hos ledelsens og dens involvering ved iverksetting av tiltaket. Faktorer som kan ha fremmet at tiltaket fungerte som en arena for erfaringsutveksling, er at det for det første var lite ressurskrevende, både i forhold til iverksetting og det å delta, da det var åpent for alle som var interessert. For det andre var innleggene på møtene fra personer som jobbet med prosjekter med sammenfallende tematikk, slik at de kunne lære av hverandre.

De andre perspektivene var ikke like nyttige i den forstand at de bidro med svært lite innsikt som ikke allerede var til stede etter at variablene til Van Meter og Van Horn var benyttet.

Ovenfra-og-ned perspektivet fokuserer svært mye på hierarkisk kontroll, formelle vedtak og klare autoritetsstrukturer. Dette gjorde det vanskelig å benytte teorien på et prosjektbasert tiltak som skulle foregå på tvers av ulike institusjoner. Om klarere autoritetsstrukturer, slik teorien snakker om, kunne bidratt til mer effektiv gjennomføring av frokostmøtene og hindret utsettelse er en mulighet. Hadde frokostmøtene foregått hyppigere kunne de potensielt ha bidratt til en lokal forankring av prosjektet, selv om dette er rent hypotetisk og vanskelig å vite. Det andre ovenfra-og-ned-perspektivet bidro med å understreke var viktigheten av klare målsetninger. Det er vanskelig å operasjonalisere målene som ble satt. Det ville også vært en fordel å ha en klar begrunnelse til å begynne med for hvorfor et tiltak som frokostmøtene kunne bidra til oppfyllelsen av begge målsetningene, ikke bare strategier for hvordan.

Nedenfra-og-opp-tilnærmingens bidrag er også begrenset. Selv om fokuset på det uformelle gjør at perspektivet har en fordel i forhold til ovenfra-og-ned når det gjelder egnethet i forhold til det aktuelle caset. Hovedfokuset er riktignok på å avdekke iverksettingsstrukturene, noe som ikke var særlig relevant i dette tilfellet for å besvare oppgavens problemstilling. I og med at tilnærmingen ikke er opptatt av graden av suksess i

forhold til målene som ble satt i forkant, men opptatt av hvordan tiltaket virket inn på et problem, kan det sies at frokostmøter var en suksess i forhold til å være en arena hvor personer som jobbet med prosjekter med sammenfallende tematikk kunne møtes, utveksle erfaringer og knytte nettverk.

Iverksetting som læringsprosess har samme fokus som nedenfra-og-opp i den forstand at det ikke fokuserer på de overordnede målene, men i hvilken grad de deltagende partene hadde læringsutbytte. Selve tiltaket virker som det ble iverksatt som følge av læring som ble gjort underveis i prosjektet. Når tiltaket ble iverksatt bidro det til mer læring og erfaringsutveksling på tvers av organisasjonene, selv om det ikke er mulig å si noe om i hvor stor grad.

Iverksetting via nettverk har også fokus på iverksettingsstrukturer, i tillegg til at den argumenterer sterkt for at aktørers egeninteresse står sentralt. Dermed er perspektivet mest egnet til å underbygge hvorfor frokostmøtene fungerte som en arena for erfaringsutveksling, men lite annet.

6 Konklusjon

Frokostmøter var et tiltak som var igangsatt etter at det ble gjort kartlegging av alle prosjektene som var igangsatt i forbindelse med Likeverdsprosjektet i 2010. Etter å ha laget en så omfattende oversikt fikk de inspirasjon til å lage en arena hvor prosjekter med lik tematikk kunne utveksle erfaringer og bli kjent med andre som jobbet med samme tematikk. Samtidig håpet de at frokostmøter kunne bidra til at partene som deltok i prosjektet skulle få en økt eierskapsfølelse til Likeverdsprosjektet ved å bidra til å arrangere slike frokostmøter.

Av de funn som er gjort her virker det som om frokostmøtene fungerte godt som en arena for erfaringsutveksling. De fleste som ga tilbakemelding etter å ha deltatt og de som har bidratt til iverksettingen av tiltaket oppfattet det som nyttig og lærerikt. Erfaringsutveksling er riktignok en vanskelig variabel å kvantifisere og måle, så selv om det er mulig å si at erfaringsutveksling fant sted som følge av frokostmøtene er det vanskelig å si noe om i hvor stor grad.

Det samme gjelder det andre målet med frokostmøter, å forankre Likeverdsprosjektet lokalt hos de ulike prosjektdeltagerne. Strategien for å sikre forankring var å la ansvaret for å arrangere frokostmøter gå på rundgang hos de ulike partene i prosjektet. Dette skjedde. Likevel så virker det som at frokostmøter ikke var et tilstrekkelig tiltak. At det var forsinkelser tilknyttet gjennomføringen av frokostmøtene, er ikke eneste grunn.

Forankring er veldig viktig for at prosjekter som Likeverdsprosjektet skal fungere optimalt. For å sikre forankring av prosjektet og at partene får en eierskapsfølelse til det, kreves det mye og kontinuerlig arbeid fra alle partene i prosjektet. Deltagelse, ansvarliggjøring og aktiv engasjement er stikkord for hva som skal til for å sikre forankring.

Frokostmøtene bidro til en ansvarliggjøring av partene, ved at de måtte arrangere frokostmøter, men OUS endte med å arrangere flertallet, noe som indikerer at de ikke lyktes via tiltaket å oppnå aktivt engasjement og deltagelse over tid.

Skulle frokostmøtene hatt større sannsynlighet for å lykkes med å forankre prosjektet lokalt måtte det vært aktiv involvering av alle, som på ett eller annet vis bidro til gjennomføringen av Likeverdsprosjektet. Fokuset burde da også vært på viktigheten av alles deltagelse og viktigheten av det arbeidet som ble gjort. I bunn og grunn ville det blitt et helt annet tiltak. Dermed er det vanskelig å se hvordan frokostmøtene både skulle være en arena for prosjekter med sammenfallende tematikk og et tiltak for å sikre lokal forankring av hele Likeverdsprosjektet hos de deltagende partene.

Dermed ble det for å svare på den andre delen av problemstillingen mest en diskusjon av hvorfor frokostmøter bidro til erfaringsutveksling og hva som hindret tiltaket i å bidra til lokal forankring av Likeverdsprosjektet. For å lykkes med erfaringsutveksling kreves det først og fremst at parter som kan ha nytte av hverandres kunnskap møtes. Frokostmøtene var en arena for dette. Dermed var frokostmøtene en suksess i forhold til erfaringsutveksling. Selv om det ikke kan sies noe om graden av erfaringsutveksling er det positivt med en arena hvor parter kan treffes, dele av sine erfaringer og vise frem hva de arbeider med. At tiltaket var relativt lite ressurskrevende burde også anses som positivt.

Det er klart at frokostmøter bidro til erfaringsutveksling og i mindre grad forankring. Det er like klart ting som kunne vært gjort bedre. Det var mye utsettelse og ikke alle som var med på å iverksette tiltaket visste så mye om det før de faktisk skulle bidra til å arrangere et frokostmøte. Dette tyder på at kommunikasjonen på tvers av og innad i de ulike institusjonene om Likeverdsprosjektet og tiltaket frokostmøter kunne vært bedre.

Selv om tiltaket i seg selv ikke krevde mye for å gjennomføres, er det grunn til å tro at det at skjevfordelingen av antall frokostmøter hos de ulike deltagende partene i noe grad skyldtes at det kun var et sekretariat ved OUS som hadde mulighet til å sette av tid til å følge opp prosjektet.

At frokostmøter som tiltak ikke umiddelbart var av synlig nytte for brukerne kan gjøre at det ble lettere å nedprioritere når det var andre arbeidsoppgaver å ta tak i. Dette synliggjør viktigheten av at alle som er med i et slikt prosjekt forstår viktigheten av det og at de har vilje til å gjennomføre de tiltak det har blitt enighet om.

Alt i alt burde frokostmøter vurderes som et tiltak det er verdt å bruke tid på. Det krever svært liten innsats å få til, men det kan bidra til at personer som jobber med relativt like prosjekter i ettertid kan samarbeide og på den måten spare ressurser samtidig som de kan få økt bytte av arbeidet som følge av et bredere grunnlag for erfaringer.

Til slutt kan det sies at tiltak som blir iverksatt i forbindelse med prosjekter kan være vanskeligere å få til da de ofte kommer i tillegg til faste arbeidsoppgaver. Det er en unik måte å jobbe på, som også gjør det vanskelig å høste av tidligere erfaringer siden mye av arbeidet kan være ganske nytt. Istedenfor å forvente at alle slike prosjekter og tiltak fungerer optimalt kan man forvente å få erfaringer fra dem som kan benyttes senere. Slik som også var intensjonen med samhandlingsprosjekter. De skulle være en arena for institusjonene å lære å samhandle på tvers av institusjonene i tvers av samhandlingsreformen. Noe som gjør en evaluering som dette svært viktig. Forhåpentligvis gir den de prosjektansvarlige noen nye

tanker og ideer som de kan ta med seg dersom de skal fortsette med frokostmøter eller lignende tiltak som skal sikre forankring av prosjekter eller erfaringsutveksling.

Litteraturliste

- Aambø, Arild (2010): *ti punkter om innvandrernes helse*. Online: (22.01.2013)
URL:<https://fremtidenshelsetjeneste.regjeringen.no/tema/utfordringer/enkeltsvar/7027/>
- Ayazi T., og K-P.Bøgwald (2008): «Innvandrerens bruk av poliklinisk psykiatrisk tjeneste». *Tidsskrift for den norske lægeforening* nr.2 2008 (Online 22.02-2013): URL: <http://tidsskriftet.no/article/1641262>
- Baklien, Bergljot (2000): «Evalueringsforskning for og om forvaltningen». i Foss og Mønnesland (red.): *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs plussserie 4, 2.utgave. Trondheim: Nordberg AS.
- Bertaux, Daniel og Martin Kohli (1984): «The life story approach: a continental view». *Annual Review of Sociology* Nr.10:215-37
- Blom, Svein (2008). *Innvandrerens helse 2005/2006*. Statistisk sentralbyrå Rapporter 2008/35: Oslo-Kongsvinger
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Larry B., R.Burke Johnson and Lisa A. Turner (2011): *Research Methods, Design, and Analysis*. Boston:Pearson
- Cook, Thomas D. og Donald T. Campbell (1979): *Quasi-experimentation: Design and analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally
- Falkum, Eivind (2005): *Evne til endring? Trygdeetatene i Rogaland som case*. Fafo-rapport 499: Stavanger:Allkopi AS
- Georg, Alexander L. og Andrew Bennet (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. London: MIT Press.
- Gerring, John (2005): «Causation: A Unified Framework for the Social Sciences». *Journal of Theoretical Politics* 17(2):163-198 London: Sage publications
- Helse Sør-Øst (2012): *Prosjektbeskrivelse: «Styrking av likeverdig og integrerende helsetjeneste for minoritetsbefolkning i Hovedstadsområdet» ~et samhandlingsprosjekt~*. Oslo, 18. Juni 2012. v.4.0. Oslo
- Helsedirektoratet (2009): «Sammendrag og oppsummering». I Frode Forland (red.): *Migrasjon og Helse- utfordringer og utviklingstrekk*. Oslo: Helsedirektoratet v/Trykksaksekspedisjonen.
- Kjellberg og Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk. En innføring*. Oslo: Tano Aschehoug

- Konsmo, Trulte, Geir Nordheim og Michael de Vibe (2013): *Evaluering av 80 samhandlingsprosjekt- nøkler for å lykkes*. Rapport fra kunnskapssenteret. Notat-2013. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation
- Manheim, Jarol B., Lars Willnat, Richard C. Rich og Craig Leonard Brians(2006): *Empirical Political Analysis 6th Edition*. New York: Pearson Longman
- Nergård, Trude, Berit Berg og Reidun Brunvatne (2009): «Møtet med helsetjenesten». I Frode Forland (red.): *Migrasjon og Helse- utfordringer og utviklingstrekk*. Oslo: Helsedirektoratet v/Trykksaksekspedisjonen.
- Offerdal, Audun (2005): «Iverksettingsteori-resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?». I Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.): *Det kommunale laboratorium 2.utgave*. Bergen: Fagbokforlaget
- Olsen, Cecilie Reinholdtsen (2011): *Likeverdige helsetjenester til en flerkulturell befolkning*. Universitetet i Oslo: Reprosentralen
- Paudel, Narendra Raj (2009): «A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration». *Nepalese journal of public policy and governance* Vol. xxv, Nr.2: 36-54
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron B. Wildavsky (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press
- Rubin, Herbert J. og Irene Rubin (2005): *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. London: Sage publications.
- Sandbæk, Miriam Latif, Ida Hjelde og Jon Rogstad (2012): «Det står mye på spill». *En evaluering av Videreutdanning i veiledning i flerkulturelt helsearbeid*. Fafo-rapport 44: Allkopi AS
- SSB (2012): *Innvandrere og norskfødte med innvanderforeldre, 1. januar 2012*. Online (24.04-2013) URL: <http://ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar/2012-04-26#content>
- St.meld nr.47 (2008-2009): *Samhandlingsreformen*.
- Tronstad, Kristian Rose (2009): *Opplevd diskriminering blant innvandrere med bakgrunn fra ti ulike land*. (Online 23.01-2013)
URL: http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200947/rapp_200947.pdf

Van Meter, Donald S. og Carl E. Van Horn (1975): «The Policy Implementation Process A Conceptual Framework». *Administration and Society*, vol. 6/4:445-488

Winter, Søren (2002) *Explaining Street-Level Bureaucratic Behavior in Social and Regulatory Policies*. (Online 12.11-2012):URL:
http://www.sfi.dk/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fSFI%2fForskerfiler%2fSoren_winter%2fAPSA02_SCW3.pdf

Winter, Søren (2003): «Implementation Perspectives: Status and Reconsideration». I Guy B. Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London : Sage publications

Yttredal, Ragni Else (2011):«Forankring av regionale utviklingstiltak-hva er det?» *Regionale trender* nr. 1:49-61 NIBR:Oslo

Vedlegg: Intervjuguide

Intensjonen med de personlige intervjuene er å forsøke å belyse informantenes syn på frokostmøtene som et tiltak. Utover dette er intervjuene ustrukturerte ettersom undersøkelsen først og fremst har til hensikt å få fram kunnskap om hva som hemmer og hva som fremmer suksessraten til tiltaket.

Alle intervjuene burde i større eller mindre grad dekke følgende spørsmål:

1. Hvilken rolle hadde du i iverksettingen av tiltaket frokostmøter?
2. Hva syntes du har gått bra med iverksettingen?
3. Hva syntes du har gått mindre bra med iverksettingen, hvis noe?
4. Har du inntrykk av at møtene har vært nyttige i forhold til den daglige praksis og arbeidssituasjon?
5. Målet med frokostmøtene var å sørge for en lokal forankring av Likeverdsprosjektet hos prosjektdeltagerne. I hvilken grad føler du at tiltaket har bidratt til oppnåelsen av dette målet?
6. Har det vært entydig og klart for alle deltagende parter og iverksettere hvilken intensjon frokostmøtene hadde tenkt å ha?
7. Har det virket som om det har vært satt av tilstrekkelig med ressurser, økonomisk og tidsmessig, til prosjektet?
8. Er ressursene blitt brukt på en god måte?
9. Har det vært usikkerhet i forhold til gjennomføringen av tiltaket? I så fall, på hvilke områder (I forhold til rolle og egen posisjon i organisasjonen, arbeidsoppgaver, organisatorisk... annet)?
10. Er det andre forhold i forhold til iverksettingen av tiltaket som ikke er nevnt ovenfor som har gjort frokostmøtene til et særlig godt tiltak?
11. Er det andre forhold i forhold til iverksettingen av tiltaket som ikke er nevnt ovenfor som har gjort iverksettingen av frokostmøtene som et tiltak vanskeligere?